



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO  
E QUESTÃO SOCIAL**

**MARIA DAS GRAÇAS RODRIGUES MENDES**

**FORMAÇÃO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NO SUAS EM FORTALEZA - CEARÁ**

**FORTALEZA - CEARÁ  
2015**

MARIA DAS GRAÇAS RODRIGUES MENDES

FORMAÇÃO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO  
TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NO SUAS EM FORTALEZA - CEARÁ.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Francisca Rejane Bezerra Andrade.

FORTALEZA - CEARÁ

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Mendes, Maria das Graças Rodrigues.

Formação e exercício profissional: uma análise a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza - Ceará [recurso eletrônico] / Maria das Graças Rodrigues Mendes. - 2015.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 211 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social, Fortaleza, 2015.

Área de concentração: Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Orientação: Prof.ª Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade.

1. Precarização do trabalho. 2. Serviço Social. 3. Formação e exercício profissional. 4. Política de Assistência Social. 5. Sistema Único de Assistência Social. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa  
Centro de Estudos Sociais Aplicados  
Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social,  
Trabalho e Questão Social



**MARIA DAS GRAÇAS RODRIGUES MENDES**

**FORMAÇÃO E EXERCÍCIO PROFISSIONAL: Uma análise a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza-Ceará**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

Área de concentração: Serviço Social.

Aprovada em: 31/03/15

BANCA EXAMINADORA

*Francisca Rejane Bezerra Andrade*

Profa. Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade  
(Orientadora)

Universidade Estadual do Ceará - UECE

*Irma Martins Moroni da Silveira*

Profa. Dra. Irma Martins Moroni da Silveira  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

*Erlénia Sobral do Vale*

Profa. Dra. Erlénia Sobral do Vale  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

---

Av. Dr. Silas Munguba, 1700 - Campus do Itaperi - Fortaleza/CE - CEP: 60714-903

Fone (85) 3101.9754

Site [www.mass.br](http://www.mass.br) - e-mail: [mass@uece.br](mailto:mass@uece.br)

Dedico este trabalho a todas as pessoas,  
que comigo construíram pontes, onde  
antes seriam impossíveis as travessias.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer significa reconhecer, então não posso começar e finalizar esta trajetória, sem colocar em primeiríssimo lugar a Deus, ao meu Senhor Jesus Cristo e ao Espírito Santo. Três pessoas, e um amor que não se mede tem sido o meu tesouro. A minha família (pais, irmãos, cunhado e sobrinho) pela compreensão e companheirismo em todos os momentos.

Às assistentes sociais da SETRA, que participaram desta pesquisa e às minhas colegas de PSE (na época), que tanto me ensinaram e torceram pela aprovação no Mestrado da UECE: Andreia Cortez, Márcia, Giselle, Wendy, Ana Paula (também do MASS-UECE), Ravena, Samylle e Luana. E tantas outras profissionais maravilhosas, que não tenho como nomear aqui, mas elas sabem quem são, e que estão 'impressas' em meu caminho como pessoa, estudante e profissional.

À minha orientadora Profa. Rejane, pelo compromisso que me motivou a continuar na trajetória acadêmica, pelas vivências ímpares do estágio em docência e a tranquilidade que me dedicou nesta etapa, onde a ansiedade tenta ser a regra.

Às professoras Irma Moroni e Erlênia Sobral, pelas contribuições preciosas sobre este trabalho durante a qualificação, pessoas que eu já respeitava como referências na docência e hoje também me inspiram a ela.

Ao Corpo docente do MASS, onde cada um/uma a sua maneira me trouxe reflexões, exemplos e novas escolhas, em especial às professoras Socorro Osterne, Lucinha, Aurineida, Zelma, Cristina, Cristiane e os Professores Macário e Fred.

Às colegas de turma no mestrado, pelo amadurecimento como pessoa e pelo companheirismo nas correrias, muito obrigada a todas (Érica, Ana Paula, Eveline, Sara, Raquel, Karina, Rebecca, Régia, Jéssica, Thacyana e Thaís).

Aos amigos/as incentivadores do ingresso no MASS, por sua experiência generosamente compartilhada: Eniziê, Edinalda, Sandra, Imelde e tantas/os outros que não tenho como citar diretamente.

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNCAP pelo suporte financeiro para as atividades do mestrado nestes meses.

E a Universidade Estadual do Ceará – UECE, por ter retornado ao ponto de partida de minha formação profissional, e espero que agora sejam muitos retornos e sem um lapso de tempo tão grande.

"O nascimento do pensamento é igual ao nascimento de uma criança: tudo começa com um ato de amor. Uma semente há de ser depositada no ventre vazio. E a semente do pensamento é o sonho. Por isso os educadores, antes de serem especialistas em ferramentas do saber, deveriam ser especialistas em amor: intérpretes de sonhos."

(Rubem Alves)

## RESUMO

Esta dissertação intitula-se Formação e exercício profissional: Uma análise a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza – Ceará. O objetivo é compreender a relação entre a formação e o exercício profissional considerando o conhecimento da realidade como uma das principais mediações para o trabalho dos assistentes sociais no SUAS. A análise traz as mudanças no mundo do trabalho, e suas inflexões no Serviço Social, com foco na formação do Ensino Superior e nas tensões que marcam o exercício profissional na atualidade. Apresenta ainda, o Estado e a Política Social nos contextos mundial e brasileiro, suas relações e tendências para a atualidade. Outro ponto são as configurações da Política de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social [SUAS] no contexto brasileiro. A abordagem segue com a análise sobre o trabalho das assistentes sociais entrevistadas, nos serviços da Secretaria Municipal de Trabalho Desenvolvimento Social e Combate à Fome [SETRA] em Fortaleza. E traz como resultados as condições do exercício profissional vivenciadas pelas entrevistadas, juntamente com o processo de precarização laboral decorrente da flexibilização e do desemprego estrutural na sociedade. A análise ainda aponta que processo de precarização gera rotatividade de profissionais nas equipes, e fragiliza a construção da intersetorialidade com as demais políticas sociais. Sobre a formação acadêmica das profissionais entrevistadas, estas indicam que apesar das refrações da contrarreforma do Ensino Superior verificam a contribuição das Ciências Sociais e da Ética profissional nas dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa da profissão, na análise e compreensão ‘questão social’ e do trabalho interdisciplinar na Assistência Social. Nestes termos, a relação estabelecida entre o conhecimento adquirido na formação acadêmica, e expresso no exercício profissional das assistentes sociais no SUAS em Fortaleza, se materializa como mediação para realizar a leitura crítica dos contextos institucional e macrossocietário, e reafirmar o Projeto Ético político profissional na construção de seu trabalho, com a defesa dos direitos socioassistenciais.

**Palavras-chave:** Precarização do trabalho. Serviço Social. Formação e exercício profissional. Política de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social.



## ABSTRACT

This dissertation is entitled Training and professional practice: An analysis from the work of social workers in ITS in Fortaleza - Ceará. The goal is to understand the relationship between training and professional practice considering the knowledge of reality as a major mediations for the work of social workers in ITS. The analysis brings changes in the working world, and their inflections in Social Work, focusing on training of Higher Education and the tensions which mark the professional practice today. It also presents the State and Social Policy in global contexts and Brazil, their relationships and trends for today. Another point are the settings of the Social Assistance Policy and the Single Social Assistance System [ITS] in the Brazilian context. The approach follows with the analysis of the work of the social workers interviewed in the Municipal Services Work Social Development and Hunger Alleviation [SETRA] in Fortaleza. And it brings as a result the conditions of professional practice experienced by respondents, along with the process of labor precariousness resulting from the flexibility and structural unemployment in society. The analysis also points out that precarious process generates turnover in professional teams, and weakens the construction of intersectoral with other social policies. On academic training of the professionals interviewed, these indicate that despite the refractions of reform Higher Education verified the contribution of social sciences and professional ethics in the theoretical and methodological dimensions, ethical-political and technical-operative of the profession in the analysis and understanding 'social question' and interdisciplinary work on social assistance. Accordingly, the relationship established between the knowledge acquired in academic education, and expressed in the professional practice of social workers in ITS in Fortaleza, materializes as a means to carry out critical analysis of institutional and macrosocietário contexts, and reaffirm the professional politician Ethical Project in construction work, to the defense of social assistance rights.

**Key-words:** Precarious employment. Social Service. Training and professional practice. Social Welfare Policy. Unified Social Assistance.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|            |   |
|------------|---|
| ABEPSS     | Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.         |
| ABESS      | Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social.                    |
| BIRD       | Banco Mundial   |
| BNDES      | Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social.                 |
| BPC        | Benefício de Prestação Continuada.                                    |
| CENTRO POP | Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua. |
| CFESS      | Conselho Federal de Serviço Social.                                   |
| CF/88      | Constituição Federal de 1988.   |
| CLT        | Consolidação das Leis do Trabalho.                                    |
| CMAS       | Conselho Municipal de Assistência Social.                             |
| CNAS       | Conselho Nacional de Assistência Social.                              |
| COMDICA    | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.          |
| CRAS       | Centro de Referência da Assistência Social.                           |
| CREAS      | Centro de Referência Especializado da Assistência Social.             |
| ECA        | Estatuto da Criança e do Adolescente.                                 |
| ENESSO     | Executiva Nacional de Estudantes de Serviço Social.                   |
| FAC        | Faculdade Cearense.   |
| FAMETRO    | Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza.                          |
| FATENE     | Faculdade Terra Nordeste.   |
| FPO        | Faculdade Princesa do Oeste.  |
| FVS        | Faculdade Vale do Salgado.  |
| FMI        | Fundo Monetário Internacional.  |
| FUNCJ      | Fundação da Criança e da Família Cidadã.                              |
| IES        | Instituição de Ensino Superior.                                       |
| IFCE       | Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.                  |
| INSS       | Instituto Nacional do Seguro Social.                                  |
| INTA       | Instituto Superior de Teologia Aplicada.                              |
| IPEA       | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.                             |
| LA         | Liberdade Assistida.  |
| LDB        | Lei de Diretrizes e Bases da Educação.                                |

|          |   |
|----------|---|
| LOAS     | Lei Orgânica da Assistência Social.   |
| MASS     | Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.                    |
| MEC      | Ministério da Educação e Cultura.   |
| MDS      | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.                              |
| MSE      | Medidas Socioeducativas.  |
| NOB-SUAS | Norma Operacional Básica do SUAS.   |
| NOB-RH   | Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.                               |
| ONG      | Organização não governamental.  |
| OSCIP    | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.                                |
| PAC      | Programa de Aceleração do Crescimento.  |
| PAIF     | Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família.                               |
| PAEFI    | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos.            |
| PBF      | Programa Bolsa Família.   |
| PETI     | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.                                       |
| PMF      | Prefeitura Municipal de Fortaleza.  |
| PNAS     | Política Nacional de Assistência Social.  |
| PROUNI   | Programa Universidade para Todos.   |
| PSB      | Proteção Social Básica.   |
| PSE      | Proteção Social Especial.   |
| RATIO    | Faculdade Teológica e Filosófica.   |
| REUNI    | Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. |
| SEMAS    | Secretaria Municipal de Assistência Social.   |
| SETRA    | Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome.          |
| SINASE   | Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.                                     |
| SUAS     | Sistema Único de Assistência Social.  |
| SUS      | Sistema Único de Saúde.   |
| UECE     | Universidade Estadual do Ceará.   |
| ULBRA    | Universidade Luterana do Brasil.  |
| UNESA    | Universidade Estácio de Sá.   |

|         |                                       |
|---------|---------------------------------------|
| UNIDERP | Universidade de Anhanguera.           |
| UNOPAR  | Universidade Norte Paraná.            |
| UNIP    | Universidade Paulista.                |
| UNITINS | Universidade do Tocantins.            |
| UNIMES  | Universidade Metropolitana de Santos. |

## SUMÁRIO

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | 15  |
| 1.1      | PERCURSO METODOLÓGICO: A PESQUISA EM SEU TEMPO E SUAS FORMAS DE IDEALIZAÇÃO E REALIZAÇÃO .....   | 32  |
| <b>2</b> | <b>AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E O SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE</b> .....  | 40  |
| 2.1      | ALGUMAS PREMISSAS SOBRE A CATEGORIA TRABALHO E O SERVIÇO SOCIAL.....   | 41  |
| 2.2      | MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E O SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL: MEDIAÇÕES SOBRE O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL .....  | 50  |
| 2.3      | TENSÕES SOBRE O SERVIÇO SOCIAL COMO PROFISSÃO: A FORMAÇÃO E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL NA CENA CONTEMPORÂNEA .....   | 59  |
| <b>3</b> | <b>ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NOS CONTEXTOS MUNDIAL E BRASILEIRO: ARENAS HISTÓRICAS E CONTRASTES POLÍTICOS</b> .....   | 84  |
| 3.1      | O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA SOCIEDADE CAPITALISTA: REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS .....              | 86  |
| 3.2      | DO LIBERALISMO MUNDIAL AO NEODESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO: AS METAMORFOSES DO ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS .....  | 93  |
| 3.3      | PENSANDO O ESTADO BRASILEIRO PARA PENSAR SUA POLÍTICA SOCIAL .....   | 104 |
| <b>4</b> | <b>A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): RUPTURAS E CONTINUIDADES ENTRE O PASSADO E O PRESENTE</b> ..... | 116 |
| 4.1      | O DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: BASES PARA O RECONHECIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA .....                        | 117 |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| 4.2          | A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....   | 120        |
| <b>5</b>     | <b>O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS EM FORTALEZA E A RELAÇÃO ENTRE A FORMAÇÃO E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL EXPRESSA PELAS PROFISSIONAIS.....</b> | <b>132</b> |
| 5.1          | OS CONTORNOS DE UMA METRÓPOLE EM MOVIMENTO: ELEMENTOS PARA SITUAR A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA .....   | 133        |
| 5.2          | O DESENHO DE UMA POLÍTICA EM MUTAÇÃO: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA .....  | 138        |
| 5.3          | O DIÁLOGO E OS INTERLOCUTORES: COMO OS ASSISTENTES SOCIAIS RELACIONAM A FORMAÇÃO E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO TRABALHO COM O SUAS .....              | 143        |
| <b>5.3.1</b> | <b>As condições do exercício profissional dos assistentes sociais no SUAS .....</b>   | <b>144</b> |
| <b>5.3.2</b> | <b>A formação profissional e os assistentes sociais sujeitos da pesquisa .....</b>  | <b>155</b> |
| <b>5.3.3</b> | <b>Sobre a Política de Assistência Social e o exercício profissional.....</b>   | <b>171</b> |
| <b>6</b>     | <b>CONCLUSÃO .....</b>  | <b>181</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>190</b> |
|              | <b>APÊNDICES .....</b>  | <b>203</b> |
|              | APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO ÀS ASSISTENTES SOCIAIS NOS SERVIÇOS DO SUAS .....   | 204        |
|              | APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO AOS INTERLOCUTORES DA PESQUISA .....  | 207        |
|              | <b>ANEXOS .....</b>   | <b>209</b> |
|              | ANEXO A - CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA .....   | 210        |
|              | ANEXO B – MAPA DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DA SETRA .....   | 211        |

## 1 INTRODUÇÃO

As profissões são construções históricas, que somente ganham significado e inteligibilidade, se analisadas no interior do movimento das sociedades nas quais se inserem.

(Raichelis)

As transformações contemporâneas presentes na esfera da produção provocam diversos impactos ao mundo do trabalho, aos seus processos e sujeitos, desde a formação acadêmica até o exercício profissional. Mészáros (2009) enfatiza que as crises do Capitalismo são insuprimíveis, e este se apresenta com mais uma crise estrutural, expansionista e destrutiva, na qual o aumento da competitividade e da concorrência intercapitais desencadeiam consequências mundiais, em especial para os países periféricos, que vivem sob o signo da dependência econômica e da influência política internacional. Dentre estas transformações, três avançam sem controle: a destruição e/ou precarização da força humana que trabalha, a crescente degradação ambiental devido à relação entre o homem, a tecnologia e a natureza subordinadas aos parâmetros do capital e o sistema produtor de mercadorias.

Este paradoxo se inscreve também no final do Século XX, em especial nas Ciências Sociais, quando se proliferam análises que julgam obsoletas as reflexões até então construídas<sup>1</sup>, diante de novas realidades históricas. Neste sentido é pertinente a afirmativa de Druck (1996) sobre vivenciarmos um tempo onde muitos fins são decretados, tais como o “fim da História”, o “fim do trabalho”, o “fim do emprego” etc.

Nesta perspectiva, o contexto da reestruturação produtiva que teve início nos anos de 1970 nos países centrais é uma resposta à crise do fordismo como padrão de desenvolvimento capitalista, e assim como a globalização, ela se inscreve como um movimento estrutural, no plano da produção e do trabalho que realiza transformações indispensáveis a esta fase histórica do Capitalismo. Em decorrência

---

<sup>1</sup> Falamos das metanarrativas (Cristianismo e as religiões em geral, o Marxismo e o Iluminismo) enquanto explicações sobre o mundo, a História, e prospecções de vida e futuro. Ressaltamos, que a utilização do aporte da Sociologia neste trabalho, para a construção de conhecimentos sobre a profissão, não atende a extremos de uma reverência doutrinária, nem a exclusão de referenciais teóricos, mas sim, a uma alocação do referencial clássico no contexto histórico atual, considerando que ele ainda alimenta (significativamente) em grande parte as teorias sociológicas contemporâneas.

deste processo, os objetivos da reestruturação produtiva<sup>2</sup> incidem sobre o Estado e as políticas sociais, os quais tiveram seus formatos e o alcance de sua intervenção reconfigurados. Estas transformações adquirem projeção sobre o trabalho numa escala geral, e especificamente, no trabalho dos/das assistentes sociais nas políticas sociais brasileiras, com novas demandas e possibilidades.

A precarização do trabalho no Brasil é remanescente da sociedade capitalista urbano-industrial e, na atualidade, presenciamos novas e diferentes formas deste fenômeno manifestas na esfera do trabalho e do emprego, intensificadas com a crise de acumulação capitalista<sup>3</sup>, a contrarreforma do Estado e, a efetivação das políticas neoliberais que permanecem no cenário nacional com o projeto político neodesenvolvimentista<sup>4</sup>.

Este reordenamento do Estado e das políticas sociais implementados pelo modelo neoliberal de gestão ocorre na medida em que, os lucros da acumulação são repostos, e a desigualdade social e econômica se acentua ampliando as refrações da “questão social”<sup>5</sup>, que ganha projeção na atualidade e passa a ser trabalhada na esfera estatal sob a concepção liberal que Iamamoto [2013] denomina como ‘sociedade do risco’, e o risco não é resultado das crises do Capitalismo, pois este último no máximo apresentaria contradições e impasses

---

<sup>2</sup> Dentre os objetivos principais da reestruturação produtiva citamos a redução de custos, a produtividade e a competitividade, com foco na flexibilização do trabalho em suas mais variadas formas, para servir como base de sustentação e ajuste às novas exigências do mercado. A obtenção destes resultados requer a neutralização dos conflitos capital/trabalho através de um discurso patronal de negociação e parceria com os trabalhadores, da valorização /motivação do trabalho e das políticas de qualificação e treinamento em nome da Qualidade Total. Porém, a busca dessa hegemonia, também se combina a uma gestão despótica, que impõe a ameaça e a prática do desemprego e da terceirização, fatores estes, que indicam uma crescente precarização do trabalho. (DRUCK, 1996).

<sup>3</sup> A grande recessão vivida pelo capital teve seu auge em 1973, e marcou o momento de mudança no padrão de acumulação capitalista com o início da busca por um novo modelo tecnológico e organizacional do trabalho. Surge assim, a acumulação flexível, que se caracteriza pela oferta de novos setores de produção, novas opções de serviços financeiros e novos mercados.

<sup>4</sup> O Neodesenvolvimentismo será abordado na Seção II, quando tratarmos sobre a trajetória do Estado e das Políticas Sociais.

<sup>5</sup> A expressão “questão social” começa a ser empregada maciçamente a partir da separação positivista, no pensamento conservador, entre o *econômico* e o *social*, dissociando as questões tipicamente econômicas das “questões sociais”. Assim, o “social” pode ser visto como “fato social”, como algo natural, a-histórico, desarticulado dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade, portanto, dos interesses e conflitos sociais. Se o problema social (a “questão social”) não tem fundamento estrutural, sua solução também não passaria pela transformação do sistema. (NETTO, 2001, apud MONTAÑO, 2012).



próprios do seu desenvolvimento. A 'sociedade do risco' é consequência da financeirização e do livre mercado na globalização, que levados aos extremos acabariam com qualquer tipo de controle.

Assim, a crise do capital é fetichizada como meros riscos inerentes ao sucesso do capital, passíveis de serem administrados. Daí a proteção social passa a ser tratada como "gestão do risco". Como a dinâmica da sociedade de risco ocorre mais além de posições e classes, a análise prescinde de diferenças de classe e iguala artificialmente a todos diante do risco. Os pobres, os mais vulneráveis, reclamariam apoio para manejar os riscos com que se defrontam. E assim, emerge uma nova maneira de encarar a política de proteção social como: estratégia de manejo ou administração de risco. A proteção envolve estratégias voltadas à "redução de riscos", à "atenuação de riscos", ao "enfrentamento dos riscos"; o "manejo dos riscos" e incorpora as questões de vulnerabilidade no debate sobre a pobreza. Uma dupla dimensão no alívio da pobreza extrema afirma-se na "sociedade de risco": a criação de redes de segurança social para a proteção da subsistência básica e a promoção de aceitação do risco. (IAMAMOTO, 2013, pp. 338-339).

É nesta perspectiva de intervenção, as políticas públicas na atualidade administram o risco social dos diversos segmentos em situação de vulnerabilidade. Os riscos sociais possuem um caráter político, ensejando medidas de enfrentamento que se expressam em projetos para a sociedade.

Assim, quando as pessoas ou grupos são categorizados no modelo citado, há uma supressão da sua condição de classe social, o que por um lado contribui na invisibilidade dos efeitos das crises do capital, e por outro lado, significa responsabilizar unicamente os indivíduos por não evoluírem com o sistema.

Essa ampliação das desigualdades de classe, por diferenças de gênero, etnia, geração e território, se inscrevem na vida dos sujeitos e da coletividade, permeadas por conformismos, tensões e conflitos identificados na ampliação do mercado de trabalho para a profissão de Serviço Social desde os anos de 1990, quando as políticas se reorganizam sob a marca da privatização, da focalização e da descentralização, arenas onde se inscreve predominantemente o trabalho dos assistentes sociais. Verificamos ainda, um redirecionamento do gasto público para a esfera financeira e uma economia para com a política do trabalho. (BEHRING, 2003; IAMAMOTO, 2009).

Essa perspectiva passa a ser incorporada na configuração das políticas sociais, que irão direcionar sua intervenção e recursos para administrar os riscos

sociais, sem interpor sua supressão. No Brasil do início do Século XXI (2004 – 2005) presenciamos o alargamento do mercado de trabalho no campo das políticas sociais, em especial nas políticas de Seguridade Social, com a projeção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social<sup>6</sup> (SUAS). A Política de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais sendo definida na Constituição Federal de 1988 (CF/88) como política pública integrante da Seguridade social, junto à Previdência e a Saúde.

Sua efetivação ocorre integrada às políticas setoriais através das ações de proteção social – sua principal função – organizadas em um sistema próprio, descentralizado e participativo, o SUAS. Com esta finalidade são ofertados serviços em unidades públicas de proteção básica e especial, para o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais e a garantia dos mínimos sociais. (PNAS, 2004).

Paralelo ao avanço da Área, os processos de flexibilização e precarização atingem o exercício profissional do assistente social nos espaços institucionais, com o enfraquecimento do trabalho regulamentado, dos direitos sociais e trabalhistas, o aumento da produtividade exigida aos profissionais etc. Importa destacar neste momento, que o Serviço Social como profissão emerge na sociedade durante o estágio monopolista do Capitalismo, contexto em que a “questão social” já está posta na cena pública, como demanda para o Estado que deve desenvolver mecanismos de intervenção econômicos, políticos e sociais.

Assim, a institucionalização da profissão é parte da progressiva intervenção estatal para regular as manifestações da “questão social”<sup>7</sup> objeto das políticas sociais, tem-se a perspectiva contraditória de favorecer condições ao desenvolvimento capitalista e seus processos de acumulação e, responder, de forma preventiva, às pressões de mobilização e organização da classe trabalhadora

---

<sup>6</sup> O SUAS foi criado em 15 de julho de 2005 pela Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. O sistema é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, além de ser muito importante para o fortalecimento da cidadania e por consolidar a rede de atendimento socioassistencial no país. Seus objetivos envolvem proporcionar proteção social à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, as populações em situação de risco, pessoas que utilizam a rua para moradia, habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, além de integração ao mercado de trabalho. Contudo sua regulamentação só ocorreu em 2012 (CNAS, Resolução nº 33, dezembro/2012).

<sup>7</sup> A “questão social” definida por Iamamoto e Carvalho (2005, p.77) são as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado.

quando esta exige o atendimento das necessidades sociais derivadas dos processos de produção e reprodução social (NETTO, 2005). Neste sentido, Iamamoto aponta que,

O processo de reprodução das relações sociais não é mera repetição ou reposição do instituído. É, também, criação de novas necessidades, de novas forças produtivas sociais do trabalho que aprofundam as desigualdades, e são criadas novas relações sociais entre os homens na luta pelo poder e pela hegemonia entre as diferentes classes sociais. Essa é uma noção aberta ao vir-a-ser histórico, à criação do novo, que captura o movimento e a tensão das relações sociais entre as classes e os sujeitos que as constituem, as formas mistificadas que as revestem, assim como as possibilidades de ruptura com a alienação, por meio da ação criadora dos homens na construção da história. Essa análise recusa visões unilaterais com dimensões isoladas da realidade, sejam economicistas, politicistas ou culturalistas. Reafirma-se, pois, a dimensão contraditória das demandas e requisições sociais que se apresentam à profissão, expressão das forças sociais, tanto o movimento do capital, quanto os direitos, valores e princípios que fazem parte das conquistas e do ideário dos trabalhadores. (IAMAMOTO, 2009b, p.4).

Com isso, “a utilidade social da profissão está em responder às necessidades das classes sociais, que se transformam, por meio de muitas mediações, em demandas para a profissão” (GUERRA, 1995, p.6). Vale ressaltar, que os resultados do trabalho profissional do assistente social na sociedade não dependem somente de sua atuação individual, mas envolvem as condições objetivas e subjetivas<sup>8</sup>, por meio das quais ele se realiza. Desta forma, considerando as políticas sociais e os serviços sociais como espaços sócio ocupacionais para os assistentes sociais, estes estão presentes na esfera estatal, nas empresas privadas, nas organizações da sociedade civil sem fins lucrativos e na assessoria a organizações e movimentos sociais.

Destacamos ainda, que as políticas sociais, além de sua dimensão econômico-política, como mecanismo de reprodução da força de trabalho e resposta às lutas de classes, também possuem a dimensão técnico-operativa, que permite ao assistente social atuar tanto na sua formulação, quanto na sua implementação sendo que nesta última dimensão, se amplia o mercado de trabalho para os

---

<sup>8</sup> As condições objetivas são relativas à produção material da sociedade e por ela impostas, tais como a divisão do trabalho, a propriedade dos meios de produção, a conjuntura, os objetos e campos de intervenção, os espaços sócio ocupacionais e as relações e condições materiais de trabalho. Já as condições subjetivas são relativas aos sujeitos e suas escolhas, ao grau de qualificação e competência, aos referenciais teóricos, metodológicos, éticos e políticos utilizados, dentre outras. (GUERRA, 1995).

assistentes sociais. Tendo em vista a temática desta pesquisa intitulada Formação e exercício profissional: uma análise a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza, pontuamos questionamentos preliminares sobre a profissão na atualidade: Como se inscreve o trabalho do assistente social no contexto das políticas sociais? Qual a abordagem feita acerca do exercício profissional e o que diferencia o trabalho destes sujeitos profissionais? Iamamoto nos fornece alguns subsídios para essa reflexão quando afirma que:

O trabalho do assistente social se inscreve como uma atividade predominantemente no campo político e ideológico, com refrações nas condições materiais da existência dos sujeitos, através dos serviços, programas e projetos via políticas públicas. Neste processo, o exercício profissional tem sido abordado em sua dimensão de trabalho concreto e útil, considerando que seu valor tem uso social, enquanto atividade programática, interventiva, tem objetivos definidos a alcançar e é orientado por conhecimentos e princípios éticos, que demandam suporte de estrutura e conhecimentos para se concretizar. **A diferença na qualidade deste trabalho é a formação específica que recebem (os sujeitos) e os habilita para criar um trabalho concreto distinto e particular.** (IAMAMOTO, 2009, p. 10, com grifos nossos).

As mudanças na esfera do trabalho, até aqui descritas, apresenta ainda a ideia de esgotamento do trabalho assalariado, enquanto uma forma clássica de trabalho presente na sociedade capitalista, subsumindo-o a novas modalidades de trabalho e emprego, de trabalhadores e de sindicatos para o Século XXI. Nesta perspectiva, entendemos que o exercício profissional dos assistentes sociais, veiculado como trabalho assalariado, de base ocupacional predominante na área estatal, é suscetível a condicionantes de autonomia para desenvolvimento de seu trabalho, e busca pela implementação do projeto profissional. Antunes (2005) reitera a análise do processo de flexibilização do trabalho e dos direitos como parte da nova *morfologia do trabalho*, em suas formas de organização, regulação e gestão extensivas ao Estado e as políticas públicas<sup>9</sup>.

Dessa forma, a ampliação dos espaços sócio ocupacionais para o assistente social [e outras profissões] na divisão social e técnica do trabalho instaura

---

<sup>9</sup> Franco, Druck e Seligman-Silva apontam mudanças no sentido dado ao trabalho na sociedade e suas implicações: "Tal movimento de profundas transformações do trabalho e da vida social, consolidou "o binômio flexibilização/precarização e a perda da razão social do trabalho, com a reafirmação do lucro e da competitividade como estruturadores do mundo do trabalho a despeito do discurso e de programas de responsabilidade social" (2010, p. 233).

as condições **em que** e **como** a profissão será demandada e legitimada na execução nas diferentes políticas sociais.

Sob esta configuração, Raichelis (2010) afirma que o trabalho do assistente social expressa o movimento que articula conhecimentos, competências e atribuições privativas, a busca por espaços no mercado de trabalho com reconhecimento nos seus estatutos normativos e reguladores<sup>10</sup> sendo que, os sujeitos que a exercem, individual e coletivamente, se subordinam às normas de enquadramento institucional, mas também se organizam e se mobilizam como trabalhadores que repensam a si mesmos e a sua intervenção no campo da ação profissional. O elemento chave que dá suporte a profissão nesta construção de projeto profissional coletivo é o Projeto Ético Político profissional<sup>11</sup>.

Nessa perspectiva, a política social além de ser matéria fundamental e componente curricular das Diretrizes da ABEPSS de 1996, para a formação profissional dos assistentes sociais, se consolida como um importante campo de mediação ao trabalho profissional, ao ser entendida como produto da subsunção do trabalho ao capital, e das relações econômicas e políticas entre as classes sociais.

Entretanto, a implementação das políticas sociais é um processo denso de conflitos e tensões entre os diferentes protagonistas, combinando interesses, projetos e estratégias diversos. Neste cenário são demandadas a presença e a intervenção de diferentes categorias profissionais, as quais disputam espaços de reconhecimento e poder no interior do aparelho institucional. (RAICHELIS, 2010).

Considerando o enfrentamento do capital e suas crises de acumulação que agravam a “questão social”, suscitando respostas da sociedade e da classe trabalhadora, para um movimento de resistência e defesa de direitos conquistados, compreendemos que a análise das políticas sociais e dos espaços ocupacionais onde se inserem os assistentes sociais, não pode ser linear e determinista, devido ao processo complexo das relações entre o Estado e a sociedade civil, nos ciclos de expansão e crises do Capitalismo. Assim, a origem e o desenvolvimento da política

---

<sup>10</sup> Os elementos normativos e reguladores citados são: 1 - a Lei 8.662/93. Dispõe sobre a profissão de assistente social; 2 - A Resolução CFESS nº 273/93. Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais; 3 - Diretrizes Curriculares do Curso de Serviço Social, ABEPSS, 1996.

<sup>11</sup> O projeto articula como elementos constitutivos “uma imagem ideal da profissão, os valores que a legitimam, sua função social e seus objetivos, conhecimentos teóricos, saberes interventivos, normas, práticas etc. (NETTO, 1999, p.98).

social e da luta de classes devem identificar limites e possibilidades, que sobre elas recaem no movimento da sociedade burguesa e nas estratégias utilizadas pelos Estados nacionais.

Isso foi possível, por um lado, em razão da gênese da profissão vincular-se ao contexto de enfrentamento da “questão social” através das políticas sociais, assegurando as condições necessárias para a expansão do capitalismo monopolista (CARVALHO & IAMAMOTO, 1982; NETTO, 1992; MONTAÑO, 1998). Por outro lado, há o reconhecimento de que a política social se reveste de um caráter contraditório, pois atende aos interesses do capital e às necessidades da classe trabalhadora. Portanto, a sua expansão é marcada pela luta dos trabalhadores na perspectiva da conquista e da consolidação dos direitos sociais (IAMAMOTO, 2003; YAZBEK, 2000; PEREIRA, 2008).

Raichelis (2010) ao abordar a condição do assistente social como trabalhador assalariado no Sistema Único de Assistência Social [SUAS] considera a qualificação imprescindível ao exercício profissional na dinâmica macrossocietária. A qualificação dos profissionais, deve se direcionar para a superação do pragmatismo, da naturalização, da criminalização da pobreza, da cultura do improviso, assim como a resistência ao produtivismo quantitativo de atividades e dados como reuniões, visitas, grupos, etc., sem a clareza da direção ético-política pertinente ao projeto profissional da categoria, aplicada a estas ações.

Essa realidade demanda aos Assistentes sociais uma análise crítica dos processos de trabalho no âmbito da Seguridade Social, enquanto viabilidade de concretizar ou limitar, o Projeto Ético Político do Serviço Social. Dessa forma é necessário retomar os eixos da formação em Serviço Social [o ético-político, o teórico-metodológico e o técnico-operativo] presentes no campo de atuação, para problematizar as competências da profissão e as demandas apresentadas com a implementação do SUAS, e refletir sobre este espaço sócio ocupacional da profissão. No Brasil, a estreita relação entre o Serviço Social e a política social no final dos anos de 1980, se caracterizou pela intensa mobilização de segmentos da sociedade civil, exigindo ao Estado a garantia dos direitos sociais via políticas públicas, dentre elas a atenção com os setores estratégicos da proteção social, como a Saúde, a Previdência e a Assistência Social.

Entretanto, na década de 1990, as diretrizes neoliberais em andamento e a pactuação do Estado brasileiro no favorecimento à acumulação capitalista prejudicaram a evolução destas áreas. Ainda assim, verificamos avanços e grande investimento nos marcos profissionais para expandir os saberes sobre a relação entre a “questão social” e a política social.

Estabelece-se aí, um processo de produção de conhecimento sobre a área da política social, que tem se constituído em um pilar central na consolidação do Serviço Social, enquanto área de conhecimento nas Ciências Sociais. Isto favoreceu a inserção da profissão e de seus profissionais no debate político da sociedade brasileira, assim como a discussão sobre a intervenção profissional dos assistentes sociais no âmbito da política social. Em relação ao conhecimento produzido sobre a política social, Yamamoto (2004, p.11) destaca o privilégio de uma categoria profissional que atua "na transversalidade das múltiplas expressões da “questão social”, na defesa dos direitos sociais e humanos e das políticas públicas que os materializam". Nesta situação, os saberes adquiridos contribuem para qualificar o aspecto teórico-metodológico do exercício profissional, com um aprofundamento da discussão dos processos sociais contemporâneos:

Neste sentido, a intervenção profissional e a inclusão da política social no debate da profissão permitiu situar com mais propriedade e clareza os seus objetivos na sociedade capitalista, possibilitando sobrepor à questão do "por que fazer" à do "como fazer", de forma que o aprofundamento da investigação sobre a relação entre política social e o Serviço Social nas bases da Teoria Social Crítica, resulta no conhecimento em direção ao "para que fazer". As proposições daí advindas constituíram as bases de um projeto profissional para os assistentes sociais brasileiros, construído coletivamente e conhecido como Projeto Ético Político Profissional (MIOTO, 2009, p. 214).

A partir da Constituição de 1988 (CF/88) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei n. 8.742/93) foram regulamentadas a forma, o funcionamento e as diretrizes da Assistência Social no Brasil, posteriormente na Política Nacional de Assistência Social [PNAS, 2004] expressa o conteúdo da Assistência Social, como um dos pilares no âmbito da Seguridade Social, para o Sistema de Proteção Social Brasileiro.

Na sequência, as NOB-SUAS de 2005 e 2012<sup>12</sup> consagram o pacto federativo entre os entes [União, Estados, e municípios] e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação, regulamentação e consolidação do SUAS no Brasil, o que reafirma os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988:

O SUAS como um sistema público, que atua na gestão específica da Assistência Social brasileira expressa o rompimento dos modelos de ajuda, favor e caridade, tradicionais e assistencialistas e reitera o tratamento dado a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. Sua organização é mediada pelos princípios da universalidade, da gratuidade, integralidade da proteção social, intersetorialidade, e a equidade, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. As diretrizes (eixos) estruturantes da gestão são: a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; a descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a matricialidade sociofamiliar; a territorialização; o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; o controle social e a participação popular. (Arts. 3º e 5º, NOB SUAS, 2012).

Porém, apesar da configuração proposta na NOB-SUAS 2005 como instrumento legal da assistência social, a materialidade do processo de implementação do SUAS ficou condicionada pelo modelo de gestão neoliberal adotado no Estado brasileiro, desde o Governo de Fernando Collor de Melo, até os dias atuais com a Presidente Dilma Rousseff, quando foi aprovada a NOB-SUAS 2012.

Nestes termos, os avanços legais para implementar o sistema dentro dos parâmetros necessários ao cumprimento de seus objetivos não foram instantâneos, em especial, quando se trata a questão das condições orçamentárias, como aponta Evilásio Salvador:

---

<sup>12</sup> A Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, que aprovou a NOB-SUAS 2005 foi revogada pela Resolução CNAS nº33/2012 que aprova a NOB/SUAS 2012. A NOB/SUAS 2005 endossava o SUAS e sua configuração, mas não o tornava uma obrigatoriedade ainda, relatava que ele deveria ser observado nos níveis de gestão e ressaltava os motivos para isto. Já a versão da NOB/SUAS 2012 publicada em 03 de janeiro de 2013 representou um marco na estruturação do SUAS, como uma diretriz nacional imprimindo um salto qualitativo na gestão, no financiamento e co-financiamento e oferta de serviços socioassistenciais do sistema, em todo o território nacional, tendo como base a participação e o controle social. Esta nova versão entrou em vigor no dia 03/01/2013.



Com relação à execução orçamentária, a Política da Assistência Social encontra diversos entraves para sua implementação. O Fundo Nacional da Assistência Social, instituído somente em 2006, tem a grande maioria de seus recursos destinados a benefícios de transferência de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Logo, os recursos para outras ações são sacrificados. O SUAS corre sério risco, se não tiver aporte de orçamento suficiente para serviços, de se tornar apenas uma 'carta de intenção', indicando que, de fato, a opção da política de assistência social não é estruturação de serviços, ou de uma rede de proteção socioassistencial, que requer aportes consideráveis de investimento para garantir uma cobertura universal. O caminho escolhido pelo governo é o da focalização com o Bolsa-Família, carro-chefe das ações de política de assistência social. (SALVADOR, 2010, p. 350).

Este indicativo significa que estando o SUAS configurado com um determinado formato de execução como descrevemos, mas sem a totalidade de recursos de estrutura e financiamento, para funcionar devidamente, a opção seria redirecionar o foco das ações para um caráter mais emergencial. Atrelado a isso, se a NOB-SUAS, não estiver sendo corretamente executada, as demais legislações da assistência sofrerão impactos, como é o caso da NOB-RH, que prevê a composição das equipes nos serviços, a forma de ingresso dos trabalhadores na Política de Assistência e sua continuidade pela qualificação permanente dos quadros profissionais.

Esses fatores rebatem no Projeto Ético Político profissional do Serviço Social, vinculado a um projeto (maior) de construção de outra sociedade, daí a ênfase nas dimensões ética e política. Dessa forma, a configuração da Política da Assistência Social e sua execução afetam diretamente o exercício profissional da/do assistente social com fatores, como a precarização das condições de trabalho.

Esse quadro poderá se expressar de variadas formas, tanto do ponto de vista das práticas profissionais, como pelas posturas adotadas pelos sujeitos profissionais sejam elas de luta, por uma efetivação adequada da Política de Assistência Social, ou por posturas de fatalismo motivadas pelas questões que o assistente social enfrenta em seu cotidiano de trabalho. Assim, caracterizamos sumariamente como se organiza a gestão [operacional] da Assistência Social implementada no SUAS, onde existem ações escalonadas da proteção social e a função de vigilância socioassistencial.

A primeira proteção é denominada Proteção Social Básica [PSB], e se destina à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas,

projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A unidade pública de atendimento que referencia estes serviços nos territórios é o Centro de Referência da Assistência Social [CRAS].

A segunda proteção é nomeada como Proteção Social Especial [PSE] e atua em dois níveis de complexidade [Média e Alta] destinada a famílias e indivíduos que já em situação de risco, já tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros. A média complexidade concentra seu atendimento, nas unidades públicas dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social [Creas] e dos Centros de Atendimento à População em situação de Rua [Centros POP].

A alta complexidade da proteção especial engloba os serviços previstos para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência [pessoas com deficiência e idosos]. Esta modalidade é referenciada para acolhimento provisório, com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar com funcionamento vinte e quatro horas.

A função de Vigilância Socioassistencial foi incorporada a LOAS por meio da Lei nº 12.435/11 e ganhou centralidade no conteúdo da NOB-SUAS/2012 para o fortalecimento da gestão e qualificação dos serviços. A perspectiva da Vigilância socioassistencial é direcionar a identificação dos riscos e vulnerabilidades, respostas e ausências do poder público, ou seja, investigar as necessidades de proteção presentes nos territórios e contribuir para a compreensão dos processos geradores de desproteções. (MDS, 2013).

O SUAS engloba ainda outras funções como a oferta de benefícios assistenciais<sup>13</sup> prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade, o gerenciamento para a vinculação e monitoramento de entidades e organizações de assistência social ao sistema.

---

<sup>13</sup> Os Benefícios Assistenciais se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC idoso e BPC pessoa com deficiência) e os Benefícios Eventuais, que se caracterizam-se por seu caráter suplementar e provisório, prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

É neste sistema voltado a promoção dos direitos socioassistenciais, com uma rede de proteção englobando programas, projetos e serviços, que atuam equipes interdisciplinares com profissionais das Ciências Humanas, Ciências Sociais e também profissionais de nível médio. E mesmo se tratando de um espaço permeado por tensões, o SUAS também oportuniza uma constante produção de conhecimentos. Neste contexto geral, projetamos nossa análise.

Cabe esclarecer que, em se tratando das possibilidades de trabalho profissional para os assistentes sociais, os espaços ocupacionais nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) agregam maior número de profissionais<sup>14</sup> pelas necessidades de expansão do próprio SUAS, com objetivo de ampliar a cobertura territorial de serviços.

Além disso, existe ainda a demanda para a gestão pública de novas habilidades e competências no contexto da assessoria, planejamento, avaliação e monitoramento<sup>15</sup>. Dessa forma, o trabalho do assistente social na dinâmica societária, se expressa como um processo atravessado por tensões e possibilidades a serem desveladas pela compreensão da realidade social.

No caso do SUAS em Fortaleza, as formas de ingresso no trabalho para os profissionais de nível superior desde 2014 tem ocorrido pela via da seleção pública temporária, por cargos comissionados indicados pela gestão municipal ou em menor proporção, pelo regime da CLT intermediado por empresas terceirizadas.

Nestas condições, os profissionais compõem um grupo de trabalhadores inseridos nos serviços vivenciam o processo de precarização do trabalho pelas condições de contratação, salários, e outras questões que abordaremos nesta pesquisa. No caso do Serviço Social, este se constitui historicamente como uma profissão que busca uma percepção crítica da realidade em um contexto de totalidade, embora no campo da Assistência Social ainda não ocorra efetividade no

---

<sup>14</sup> O Censo SUAS 2013 aponta que existem 245.239 pessoas lotadas nas secretarias municipais de assistência social no Brasil, um dado que cresce, mas não pela via de ingresso no regime estatutário, mas por outras formas de contratação. (MDS, 2013).

<sup>15</sup> Entre as demandas profissionais que desafiam os assistentes sociais temos a formulação de mediações teóricas, técnicas, éticas e políticas, na perspectiva da competência crítica diante das exigências burocráticas e administrativas que lhe são requeridas, de modo a não sucumbir ao discurso competente (CHAUI, 1989).

cumprimento da orientação sobre o quadro de trabalhadores no SUAS. Raichelis (2010) aponta algumas reflexões neste sentido:

O trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção. A implantação do SUAS exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho no sentido de ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de cargos e carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho. (2010, p. 761).

Isto se aplica a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS)<sup>16</sup> que prevê a formação de equipes de referência, constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados por porte dos municípios, o tipo de atendimento, as aquisições e direitos que devem ser garantidos aos usuários.

Mas, distante das requisições quanto aos recursos humanos e condições materiais para o funcionamento adequado do sistema, esta normativa é negligenciada na maioria dos Estados e municípios brasileiros, devido à resistência de parte dos gestores, que desconhecem as exigências de sua implementação e sua importância para o trabalho no SUAS.

Embora tenhamos avanços quanto às legislações da PNAS no Brasil e a ampliação do SUAS, o trabalho do assistente social enfrenta limitações nesta conjuntura quanto ao seu significado e alcance. Paralelo a esse movimento, mas não excludente a ele, verificamos a demanda para ampliar os cursos de Serviço Social ofertados, em especial nos ensinos privado e à distância, e para que estes atendam a uma formação célere no Ensino Superior, por vezes restringindo as competências do assistente social à operacionalidade no trabalho com a política social.

---

<sup>16</sup> A NOB-RH/SUAS foi instituída pela Resolução CNAS n. 269, de 13 de dezembro de 2006, e representa a pactuação entre gestores da política de assistência social e a luta dos seus trabalhadores, por condições materiais, técnicas e éticas de trabalho, nos serviços e nas entidades de Assistência Social vinculadas ao SUAS.

Entendemos que na construção da relação entre a formação e o exercício profissional, os assistentes sociais são responsáveis pela identificação de estratégias, pela reafirmação das dimensões recebidas no processo formativo acadêmico e por realizar a mediação entre estes conhecimentos e o exercício profissional, como assinala Guerra:

Os profissionais devem ser competentes para compreender a crise e os movimentos da economia, cultura, política, os movimentos sociais, a dinâmica em que se inserem as instituições e organizações sociais, grupos e indivíduos. É necessário que se tenha uma visão dos processos sociais como totalidades, que se compõem por níveis diferentes de complexidade. Aqui subjaz a premissa de que a complexidade da realidade exige profissionais, que não apenas respondam as suas demandas, mas que as compreendam nos seus significados sociais, e que pela sua intervenção lhes atribuam novos e mais críticos significados. (2005, p. 2).

Mota (2010) sinaliza que tem sido recorrente o discurso no Serviço Social, quanto ao imperativo do conhecimento prático-operativo pela natureza interventiva da profissão. Tal discurso reitera a cultura profissional do *saber-fazer*, o que segundo a autora é produto de determinações dos espaços sócio ocupacionais e da natureza interventiva da profissão. Essas tendências encontram aporte no pensamento pós-moderno e nas atuais exigências do mercado de trabalho. Neste aspecto, o conhecimento da realidade configura uma das principais mediações para o trabalho profissional no SUAS desde que isso, não limite a realidade e fragmente as demandas, devido à multiplicidade de expressões da “questão social”.

Assim, o conhecimento do assistente social aplicável ao trabalho no SUAS se configura através de competências<sup>17</sup> que irão mediar a intervenção, o monitoramento, a articulação e a conseqüente produção de conhecimentos no sistema. O CFESS<sup>18</sup> elencou algumas destas competências especificamente no

---

<sup>17</sup> É válido esclarecer as competências citadas não serão analisadas individualmente nesta proposta, mas foram descritas como expressão de mediação, entre o conhecimento dos assistentes sociais e o parâmetro do trabalho demandado a estes no SUAS. Elas se expressam no cotidiano do exercício profissional na gestão e nos serviços que iremos abordar, no caso: a Proteção Social Básica (PSB), a Proteção Social Especial (PSE), a Célula de Benefícios socioassistenciais e a Célula de Gestão do SUAS. Todas nomeadas conforme o organograma da SETRA em Fortaleza. (PMF, 2014).

<sup>18</sup> Os parâmetros citados tiveram sua primeira versão publicada em 2007, em conjunto com o Conselho Federal de Psicologia (CFP). Em 2008, no contexto de realização do Seminário Nacional “O Trabalho de Assistentes Sociais no SUAS”, o CFESS reeditou a publicação, abordando o texto referente à atuação de assistentes sociais, de autoria exclusiva do CFESS. Nesse documento, estas atribuições e competências são aqui relacionadas às demandas e particularidades da Política de Assistência Social. (CFESS, 2011).

âmbito da Assistência, sem descartar àquelas asseguradas na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei 8662/1993), na Resolução CFESS 493/2006 e nas Diretrizes Curriculares do Serviço Social elaboradas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS).

As competências gerais a serem efetivadas no trabalho do assistente social no SUAS inicialmente abordam o eixo da **compreensão e socialização de informação aos/às usuários/as sobre a Política de Assistência Social no contexto das políticas públicas**, que se refere a um trabalho com a identificação de demandas, a análise e apreensão crítica dos processos e movimento da sociedade brasileira. Este eixo de competências envolve a dimensão pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas.

Na sequência temos o eixo das competências relativas **ao atendimento das necessidades básicas e acesso aos serviços socioassistenciais, direitos, bens e equipamentos públicos da Assistência Social [CRAS e CREAS]** que envolvem a coleta de dados, a orientação, a utilização de instrumentos como laudo, parecer, relatórios, realização de estudos, visitas domiciliares e institucionais, as atividades comunitárias e articulações em rede com as demais políticas sociais [intersectorialidade].

Outro grande avanço para o exercício profissional situa-se no eixo de **Gestão, Planejamento e Execução Direta da Política de Assistência Social**. A participação do/da assistente social nas etapas do processo de gestão da assistência social, e envolve o acompanhamento e participação do processo orçamentário; o estímulo à organização dos usuários para acompanhar a execução dos recursos nos benefícios e serviços.

Os profissionais também estão presentes na elaboração de estratégias de gestão que fortaleçam a execução direta dos serviços; a mobilização de condições e recursos e na formulação de projetos para enfrentamento de processos de discriminação; a assessoria e supervisão às entidades não governamentais, elaboração de instrumentos de gestão da Rede SUAS<sup>19</sup>; o monitoramento de

---

<sup>19</sup> O Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS) surgiu para suprir necessidades de comunicação no âmbito do SUAS e acesso a dados sobre a

serviços, programas, projetos e benefícios, a gestão dos sistemas de informação da Rede SUAS e outros [sistemas de informação] tão necessários à evolução da cobertura dos serviços e a qualidade no atendimento.

Compete ainda aos assistentes sociais, **a Intervenção junto aos Movimentos e Organizações Sociais** visando assessorar os mesmos identificando suas demandas para organização e fortalecimento coletivo, bem como formular estratégias de defesa e acesso aos direitos sociais.

Atrelado a esta competência temos a **inserção profissional nos espaços de controle democrático da Assistência Social**, nos conselhos, em particular, sobre os quais podemos inferir que esta perspectiva fortalece o controle democrático e amplia a participação de usuários/as e trabalhadores/as, além de trabalhar formas de organização e luta por direitos, nas comunidades tradicionais, quilombolas, comunidades indígenas e outros grupos ou minorias.

Outra competência central ao trabalho no SUAS configura-se no quinto eixo que trata sobre **a realização de estudos e pesquisas para subsidiar o planejamento na Assistência Social**. Aqui se expressam duas importantes contribuições: a primeira ocorre nos próprios serviços, onde ocorre a realização de estudos sistemáticos com a equipe dos CRAS e CREAS, na perspectiva de análise conjunta da realidade para o planejamento coletivo das ações, e supõe assegurar espaços de reunião e reflexão no âmbito das equipes multiprofissionais. E a segunda se refere à realização sistemática de pesquisas, para conhecimento da realidade local e identificação das demandas sociais, de modo a subsidiar a formulação e execução dos benefícios, programas e serviços socioassistenciais.

Embora a realização dessas competências já esteja configurada, a utilização dos instrumentais para cada situação deve ser uma escolha facultada ao profissional, desde que não fira os objetivos, diretrizes e competências assinalados. Para isto, entende-se que o/a profissional tem o direito de organizar seu trabalho com autonomia e criatividade, em consonância com suas demandas regionais, específicas da realidade em que atua, e fundamentado nas premissas legais que

citamos, bem como ao Projeto Ético Político profissional (CFESS, 2011). Passamos agora aos aspectos metodológicos que caracterizam a pesquisa.

### 1.1 PERCURSO METODOLÓGICO: A PESQUISA EM SEU TEMPO E SUAS FORMAS DE IDEALIZAÇÃO E REALIZAÇÃO.

Assim estamos: cegos de nós e cegos do mundo. Desde que nascemos, somos treinados para não ver mais do que pedacinhos. A cultura dominante e a cultura do desvinculo quebra a história passada, como quebra a realidade presente; e proíbe que o quebra-cabeça seja armado.

(Eduardo Galeano)

A realidade às vezes se expressa como um quebra-cabeça: intrincado e instigante, onde é preciso conhecer as peças, e ao (re)conhecê-las, caracterizá-las, analisá-las, para então encaixar pacientemente uma a uma, indo e vindo com o olhar até decifrar sua totalidade, sem perder o sentido do todo, e sem menosprezar as partes. Feito isto, ainda nos cabe elaborar sínteses sobre o objeto pesquisado, de forma que seja possível identificar, se o quadro montado revela o sentido antes escondido nas peças separadas e misturadas.

Com este foco de investigação trouxemos as peças metodológicas escolhidas e os passos planejados, no intuito de montar o quebra-cabeça deste objeto de pesquisa, não excetuando é claro, as eventualidades que possam surgir no caminho, mas refletindo sobre a riqueza deste percurso de aprendizado. Assim apresentamos os instrumentos metodológicos que se seguem.

Nosso ponto de partida são as mudanças impostas pelo capital à esfera produtiva e os ajustes neoliberais que reconfiguram o mundo do trabalho e a relação entre o Estado e as Políticas Sociais, contextos que resvalam no Serviço Social enquanto profissão desde a formação, até o exercício profissional. Desta forma, destacamos como espaços de mediação do exercício profissional, a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social . Assim, esta pesquisa tem como referência o cenário institucional do SUAS no Município de Fortaleza, o qual é representado pela Secretaria Municipal de Trabalho Desenvolvimento Social



e Combate à fome (SETRA) e para isso apontamos brevemente as transições de gestão municipal entre 2007 e 2013.

No contexto político de Fortaleza, a Assistência Social teve como referência institucional a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) criada em julho de 2007<sup>20</sup> quando a gestão municipal assumiu o compromisso político e institucional de estruturar as ações de Proteção Social no Município de Fortaleza, em consonância com a PNAS e o SUAS. Em janeiro de 2013, o Município de Fortaleza elegeu como atual prefeito Roberto Claudio Rodrigues Bezerra (Partido Republicano da Ordem Social – PROS), que sucedeu a prefeita Luizianne Lins (Partido dos Trabalhadores – PT)<sup>21</sup>.

Dessa forma, na gestão do Prefeito Roberto Cláudio, houve uma reestruturação da Secretaria de Assistência, efetivada com a Lei Complementar nº 0137, de 08 de janeiro de 2013, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, e de acordo seu Artigo 5º alterou a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), e a nomeou de Secretaria Municipal de Trabalho Desenvolvimento Social e Combate à fome (SETRA) mantendo as atribuições<sup>22</sup> de Assistência Social e as atividades de Combate à Fome no Município de Fortaleza, acrescidas das competências relativas ao Trabalho e qualificação realizadas antes pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE).

Dessa forma, as ações da Política Municipal de Assistência Social<sup>23</sup> são desenvolvidas atualmente nos 26 [vinte e seis] CRAS, 07 [sete] CREAS, 02 [dois] Centros Pop e 03 [três] unidades de acolhimento institucional, além dos convênios firmados com entidades socioassistenciais. Estes são indicativos gerais do contexto

---

<sup>20</sup> A criação da Secretaria Municipal de Assistência Social - SEMAS, através da Lei Complementar nº 0039, de 10 de julho de 2007, publicada no Diário Oficial do Município em 13 de Julho de 2007. A criação desse órgão possibilitou a organização e execução de serviços, programas e projetos em âmbito municipal, bem como a adesão do município ao modelo de gestão plena conforme preceitua a NOB/SUAS. A SEMAS desenvolvia serviços, programas e projetos, organizados em coordenações: Coordenação da Proteção Social Básica, Coordenação da Proteção Social Especial, Coordenação da Gestão do SUAS, Coordenação do Cadastro Único/Programa Bolsa Família, Coordenação de Inclusão Produtiva e Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional. (PMF, Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013).

<sup>21</sup> Luizianne Lins foi prefeita de Fortaleza em dois mandatos sucessivos, no período de 2005 a 2012.

<sup>22</sup> A SETRA tem como missão assegurar assistência social integral, segurança alimentar e nutricional, segurança de renda e participação na vida produtiva, contribuindo para o desenvolvimento da sua autonomia cultural, social, política e econômica e viabilização do pleno exercício da sua cidadania. (PMF, 2014).

<sup>23</sup> Vide o Anexo – B (mapa da Rede socioassistencial direta no Município de Fortaleza).

institucional, presentes na caracterização deste objeto, e também na vivência profissional da autora no espaço institucional, como assistente social na equipe de gestão da Média Complexidade, da Proteção Social Especial no período de 2009 até 2013<sup>24</sup>.

Sobre o processo de trabalho dos/das profissionais no SUAS em Fortaleza, dois pontos merecem destaque, o primeiro é que independente do espaço ocupacional em que as equipes atuam na Setra, há uma intensa busca de conhecimentos sobre a Área da Assistência Social, devido ao avanço do sistema nos territórios e a ampliação dos sistemas de gerenciamento das informações.

E o segundo ponto é a celeridade das atividades no cotidiano de trabalho, porque as demandas dos usuários que procuram os serviços, espontaneamente ou por encaminhamentos é crescente, constante e diversificada, exigindo eficácia no atendimento e o fortalecimento da intersectorialidade com as demais políticas sociais.

Nesta ótica, a dimensão operacional dos/as assistentes sociais foi colocada como fator determinante e de caráter urgente, para um exercício eficaz das competências que citamos anteriormente, e não somente isto, mas cabia a então Semas desde 2007 operar um reordenamento da proteção social no município, demarcar o [novo] paradigma de atuação, implantar e ampliar serviços, e assumir uma rede socioassistencial compartilhada, como no caso de algumas ações da Proteção Social Especial, inclusive do ponto de vista do financiamento<sup>25</sup>, que ficavam descentralizadas e sob execução direta da antiga Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI)<sup>26</sup>, antes da implantação dos CREAS em Fortaleza. Sem

---

<sup>24</sup> No período em questão, o exercício profissional (da autora) ocorreu com as atividades desenvolvidas pelos Creas e intersectorialmente, com a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH), a Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI, atual Coordenadoria da Criança e do Adolescente), a Rede Socioassistencial de entidades, os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente (COMDICA) e o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Posteriormente em 2011, com a ampliação dos Creas e suas equipes no município, as ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foram incorporadas à PSE, e no final de 2012, conforme as diretrizes de atendimento no SUAS, também foi acrescido o acompanhamento das Medidas Socioeducativas - MSE em meio aberto (liberdade assistida – LA e prestação de serviços à comunidade – PSC).

<sup>25</sup> Nos referimos ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de violação de direitos, que era concentrado na FUNCI, que por sua vez já tinha todo um desenho de estrutura e metodologia específicas para esse público, mas transferiu a execução das atividades à PSE da Assistência, para que o município não tivesse a retirada do financiamento federal, devido à exigência de que a execução fosse nos moldes do SUAS e dentro dos Creas.

<sup>26</sup> A Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci)/Coordenadoria da Criança e do Adolescente tem como missão promover e garantir os direitos humanos de crianças e adolescentes em Fortaleza.

este processo, não seria possível desconstruir a cultura do assistencialismo que fora o alicerce anterior, nem muito menos substituí-lo pelas diretrizes nacionais do SUAS.

Nesta perspectiva, o objeto em estudo aborda o Serviço Social na contemporaneidade, em articulação com a esfera do trabalho na Política de Assistência Social brasileira. E a problemática em questão, delimitada pelo contraponto da relação entre a formação e o exercício profissional, parte da premissa de que o conhecimento adquirido na formação acadêmica, se coloca como uma importante mediação para o trabalho dos assistentes sociais no SUAS. O cenário institucional se concentra na SETRA através de seus serviços, que constituem os espaços de atuação dos assistentes sociais.

Para materializar a pesquisa buscamos investigar através da fundamentação teórica [crítica] o objeto em análise e os relatos coletados com os sujeitos profissionais na pesquisa de campo. É necessário esclarecer, no que concerne à especificidade da formação profissional, que esta abordagem contemplou a caracterização dos Cursos de Serviço Social, na efervescência do debate teórico sobre a contrarreforma do Ensino Superior, tomando como parâmetro as Diretrizes Curriculares e os possíveis desdobramentos apontados pelos estudiosos da Área de Serviço Social.

As escolhas do percurso metodológico tem seu aporte na pesquisa qualitativa, com finalidade exploratória envolvendo como sujeitos interlocutores, 10 assistentes sociais do sexo feminino, em exercício profissional nos serviços do SUAS, ofertados pela SETRA.

Com relação à pesquisa, Minayo (2012) a descreve como uma prática teórica, que produz um conhecimento provisório e inacabado, e resulta em aproximações com a realidade em um dado momento, mas nunca de forma definitiva, pois a realidade é uma complexidade para além do que a pesquisa nos permite alcançar. Assim, entendemos que o percurso metodológico nos permite construir um conhecimento, que é um caminho de ida e volta, do singular para o

---

Em 2015 resta apenas a Rede Aquarela como projeto que trabalha a questão da exploração sexual. (fonte: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/scdh/coordenadoria-da-crianca-e-adolescencia> acesso em 12 de maio de 2015).

universal e vice-versa, e pretende dar conta das particularidades percebidas e observadas (ARAÚJO, 2003).

Na idealização da pesquisa, optamos pela análise em dois momentos que se complementam: o primeiro de caráter teórico conceitual embasado pelas pesquisas bibliográfica e documental, onde a pesquisa bibliográfica nos proporcionou um diálogo com os autores, sobre a historicidade que percorre a temática, com as transformações do trabalho na sociedade capitalista atual, as políticas sociais e o Estado, a Política de Assistência Social e o Serviço Social na formação acadêmica e no exercício profissional.

A escolha pela pesquisa documental, se deve a possibilidade de estudar um objeto que, para ser compreendido necessita de uma contextualização histórica e sociocultural. Neste sentido, buscamos fontes documentais sobre a Assistência Social e o SUAS, nos contextos nacional e municipal [de Fortaleza] através de consultas disponíveis no sítio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e presencialmente na SETRA, por ocasião da pesquisa de campo. Ambas as pesquisas, bibliográfica e documental construíram nosso aporte teórico, para compreensão das categorias centrais deste objeto.

O segundo momento caracteriza-se como empírico abordando a pesquisa de campo para descrever a configuração do SUAS em Fortaleza, a partir do Plano Municipal de Assistência Social<sup>27</sup> da SETRA, e da aplicação das entrevistas com as assistentes sociais profissionais nos seus espaços de trabalho<sup>28</sup>. Por se tratar de uma abordagem qualitativa, sabemos que os sujeitos da pesquisa elaboram conhecimentos, produzem práticas, identificam problemas e fazem análise sobre estes, discriminam prioridades e propõem ações (CHIZZOTTI, 1991).

---

<sup>27</sup> Plano é instrumento democrático de gestão, confeccionado com o intuito de diagnosticar, planejar e organizar os serviços socioassistenciais, contribuindo, também, para a elaboração e efetivação de políticas públicas, em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a Norma Operacional Básica SUAS/2011, para garantia do acesso da população em situação de vulnerabilidade e risco social da cidade de Fortaleza. (PMF, SETRA, 2014).

<sup>28</sup> No decorrer desta etapa de execução, solicitamos a SETRA autorização para aplicar a pesquisa com os assistentes sociais nos serviços e tivemos permissão deferida, e procedemos então às visitas na sede da secretaria, na Célula de Gestão do SUAS, para obter fontes documentais e outros materiais informativos sobre a rede direta de serviços. Cabe pontuar que não houveram dificuldades neste primeiro contato institucional, exceto pelo fato de que, as entrevistas seriam aplicadas durante o mês de dezembro, o que coincidiria com os recessos de final de ano e o fechamento de dados, metas e relatórios comuns a este mês, que deixava os profissionais parte do tempo em atividades externas.

Assim escolhemos a técnica da entrevista semiestruturada<sup>29</sup>, e elaboramos um roteiro com quatro blocos de questionamento, onde teríamos no primeiro bloco a caracterização geral das entrevistadas, na sequência do segundo bloco, a investigação recai sobre as condições vivenciadas no exercício profissional na secretaria, no terceiro bloco indagamos sobre a formação acadêmica e seus desdobramentos na atuação das profissionais entrevistadas, e finalizando com o quarto bloco abordamos a Política de Assistência Social e o exercício profissional aplicados ao trabalho no SUAS.

Nossa escolha agora precisava alinhar qualitativamente a amostra que iríamos escolher no universo das profissionais, para convidá-las a participar da pesquisa. Nessa ideia, Minayo (2012) nos fala sobre a importância da escolha na amostra, pois esta deve possibilitar abranger o problema investigado em sua diversidade de significados e questões. Assim, ponderamos que nossas interlocutoras seriam escolhidas aleatoriamente, sem pré-requisito quanto a origem da formação acadêmica [pública ou privada]<sup>30</sup>.

A ideia era percorrer as seis regionais da capital em diferentes espaços ocupacionais e realidades territoriais, com a seguinte distribuição: na Proteção Social Básica, tivemos 03 [três] profissionais de CRAS, na Proteção Social Especial de Média Complexidade foram 03 [três] profissionais de CREAS e 01 [uma] profissional dos Centros POP, e na Alta Complexidade, 01 [uma] assistente social das Unidades de acolhimento institucional e 02 [duas] assistentes sociais com experiência nas equipes de Gestão na Sede do Órgão<sup>31</sup>. As entrevistas foram realizadas, e os dados coletados em áudio transcritos, organizados e identificados para dar subsídios à questão levantada neste trabalho.

Neste apontamento sobre a metodologia apresentamos a caracterização geral das interlocutoras entrevistadas. Já os demais aspectos do trabalho destas

---

<sup>29</sup> Este formato de entrevista imprime flexibilidade e possibilidades maiores na obtenção de elementos referentes aos aspectos vivenciais do cotidiano das pessoas, bem como acerca de suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes. (GIL, 1999). Vide o roteiro utilizado no apêndice A.

<sup>30</sup> Até porque nos foi informado que não seria possível esta identificação prévia e antes do convite individual, que foi feito mediante termo de consentimento para participação das profissionais atendendo a Resolução 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, acerca das diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

<sup>31</sup> Não foi possível incluir a Gestão do SUAS, devido ao fato de que a composição da mesma era feita somente por servidoras públicas, e diante desta questão limitamos as entrevistas na sede à Célula de Gestão de Benefícios e deslocamos mais duas entrevistas para a PSE contemplando o segmento de população em situação de rua e o acolhimento institucional na Alta Complexidade.

assistentes sociais serão abordados na Seção IV. Todas as entrevistadas são do sexo feminino, com faixa etária variando entre 24 [vinte e quatro] e 56 [cinquenta e seis anos] de idade. No grupo, 06 [seis] são naturais de Fortaleza e 04 [quatro] são de outros Estados. Sobre a formação acadêmica, todas concluíram o Bacharelado em Serviço Social na UECE, no decurso temporal de 1993.2 a 2014.1.

No aspecto da pós-graduação constatamos que apenas 01 [uma] profissional não tem especialização, 05 [cinco] são especialistas<sup>32</sup>, e as outras 04 [quatro] profissionais estão cursando especializações. Sobre o tempo de exercício profissional geral na profissão identificamos que este variou entre 07 [sete] meses para as recém-formadas a 18 [dezoito] anos para a profissional com maior tempo de experiência. E com relação ao tempo de experiência no SUAS, este contemplou o período mínimo de 07 [sete] meses ao máximo de 10 [dez] anos.

O objetivo geral desta análise é compreender a relação entre a formação e o exercício profissional, a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza. E a partir desta questão desenvolvemos os objetivos específicos em quatro seções. **Na Seção I** abordamos as mudanças no mundo do trabalho e o Serviço Social na contemporaneidade, para analisar as transformações na esfera do trabalho e o Serviço Social como profissão, com foco na formação e no exercício profissional.

**Na Seção II** tomamos como marco o Estado e a Política Social nos contextos mundial e brasileiro, como o objetivo de estudar sobre a trajetória destes dois importantes elementos, suas relações e tendências projetadas para a atualidade desde o liberalismo [mundial] até o chamado Neodesenvolvimentismo [brasileiro].

**A Seção III** descreve a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto brasileiro. E aqui pretendemos entender o processo constitutivo da Assistência em sua especificidade, nos planos político e econômico, a origem e a implementação do SUAS neste cenário. E nos reportando a

---

<sup>32</sup> As especializações concluídas se concentram nas Áreas de Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais ou em Serviço Social, Trabalho e Ética profissional. Todas ofertadas na UECE, o que indica que há uma procura por conhecimentos que fortaleçam a formação adquirida na Universidade, bem como qualifiquem o exercício profissional.

pesquisa de campo, a **Seção IV** tem como objetivo de analisar a Política de Assistência Social e o trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza.

Feitas as considerações introdutórias e metodológicas abordaremos na sequência, a **Seção I - As mudanças no mundo do trabalho e o Serviço Social na contemporaneidade**, onde são identificados à luz das reflexões dos autores, que elementos obtém centralidade no contexto da esfera produtiva e como se projetam nas esferas política e econômica a nível mundial, alterando-as em sua base de produção e reprodução, incluindo-se aí o Serviço Social como profissão, sua formação e seus espaços sócio ocupacionais.

## 2 AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E O SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE.

O que é a História? A História fala daquilo que acontece visto de fora, e as memórias falam daquilo que acontece visto de dentro. A história é feita por pessoas extraordinárias, entre as quais, destacamos as pessoas desassistidas por políticas sociais e sem direitos.

(Eric Hobsbawm)

Para Lúkacs (2010) o trabalho é a categoria fundante na mediação entre o homem e a natureza, atuando como processo gerador da sociabilidade humana e portador de teleologia e causalidade, construindo o ser social, sua linguagem e cultura. Contudo, por integrar a sociabilidade do capital, sob o crivo da propriedade privada, o trabalho dissemina o processo da alienação que separa e diferencia o trabalho produtivo e o improdutivo na totalidade da vida social capitalista<sup>33</sup>.

Abordar o trabalho na atualidade implica em retomar os fundamentos de sua centralidade neste contexto, não como uma categoria resultante isolada pelo capitalismo e suas transformações, mas como categoria central no processo que gera estas transformações.

Ao destacarmos essa categoria como temática pertinente à análise do Serviço Social como profissão, reiteramos o posicionamento das Diretrizes Curriculares: “A profissionalização do Serviço Social é uma especialização do trabalho, e sua prática a concretização de um processo de trabalho” [ABESS, 1996]. A definição em si, não exime questões lançadas sobre o Serviço Social na esfera da academia, muito menos invisibiliza os impactos nos campos de atuação, como descrevem Costa e Madeira [2013]:

Analisar a atuação profissional torna-se mais que salutar, já que suas ações, atividades e posturas estão condicionadas pela situação de trabalhador/a assalariado/a que convive com frágeis e flexíveis relações de trabalho, o/a assistente social poderia ser identificado/ a como um/a ‘trabalhador/a’ [...] se torna necessário especificar essa prática como trabalho útil e concreto. (COSTA e MADEIRA, 2013. p. 104).

---

<sup>33</sup> O trabalho produtivo tem duas funções sociais: o trabalho proletário, que produz o capital, e o não proletário, que gera apenas a mais-valia pela conversão de riqueza existente em dinheiro, como no caso do/a professor/a de escola privada ou do/a assistente social de uma empresa. O objetivo do capitalismo é produzir e acumular cada vez mais capital. (LESSA, 2007).



Dentre os argumentos sobre a discussão, a questão do processo de trabalho do assistente social, sob o qual Iamamoto [2008] sinaliza que deve ser feita a leitura nos diferentes espaços ocupacionais, particularizando seu processamento, suas competências e atribuições profissionais, como expressões do trabalho concreto na reprodução das relações sociais:

O pressuposto que orienta essa proposta é o de que não existe um processo de trabalho do Serviço Social [único], visto que o trabalho é a atividade de um sujeito vivo, enquanto realização de capacidades do sujeito trabalhador. Existe sim, um trabalho do assistente social e processos de trabalho, nos quais se envolve a condição de trabalhador assalariado. (2008, p. 429).

Nesta perspectiva, reafirmar o trabalho como categoria fundante pressupõe compreender o debate acerca da ofensiva capitalista neoliberal, que incide sobre a “questão social” [objeto da profissão] e o trabalho do assistente social. Ao discutirmos a categoria trabalho e a profissão do assistente social incluímos também nesse percurso, a formação acadêmica no Ensino Superior sujeita às inflexões econômicas, políticas e ideológicas do capital expressas na política de Educação, que irá formar a força de trabalho qualificada ao exercício da profissão. (IAMAMOTO, 2008). Nesta perspectiva, apontamos algumas considerações sobre o trabalho como categoria ontológica.

## 2.1 ALGUMAS PREMISSAS SOBRE A CATEGORIA TRABALHO E O SERVIÇO SOCIAL.

Para o Serviço Social, a concepção de trabalho tem grande importância por sua mediação com a gênese da profissão e as relações sociais condicionadas pelo modo de produção capitalista. Nesta lógica, mas não como seu limite na existência em sociedade, o trabalho é entendido como base da ação humana:

Uma atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre homem e natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais (MARX, 2004, p. 38).

Esta concepção que caracteriza e relaciona o trabalho como atividade humana primária no mundo material, envolve o legado de ações dos indivíduos no passado e na atualidade em constante mudança, devido a necessidade de sobrevivência, que é algo comum à condição histórica do homem. E esta necessidade é deflagrada através do trabalho como processo de transformação da natureza e dos próprios homens:

O trabalho, em relação ao mundo objetivado, é uma forma exclusivamente humana e o elemento fundante do ser social, ou seja, sua protoforma ou sua forma originária. Constitui a primeira forma de atividade humana: “um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza”. (MARX, 2004. p. 30).

Segundo Lúkacs (2010) o trabalho além de ser categoria fundante do ser social, também é o ponto de partida para outras determinações sociais. Neste raciocínio, o autor situa outras categorias decisivas que são a linguagem, a sociabilidade e a divisão do trabalho. Segundo ele, tanto a linguagem quanto a sociabilidade e a divisão do trabalho<sup>34</sup> são categorias cuja existência e operações demandam que o ser social já esteja totalmente constituído.

Dessa forma, e enquanto categoria essencialmente mediadora, o trabalho traz em si o vínculo material e o objetivo entre ser humano e natureza, por esse motivo evidencia a evolução do ser biológico ao ser social. A transição entre estes dois níveis distingue o homem/ser social dos outros animais. A passagem entre os níveis citados [biológico e social] envolve a teleologia, ou seja, todo processo teleológico pede uma finalidade, onde é necessário que o autor seja consciente e voltado para objetivos. Nessa perspectiva, a divisão do trabalho na sociedade humana é resultado da estrutura dessa mesma sociedade, da determinação ontológica do trabalho e da posição teleológica deste, que gera outra objetividade.

O trabalho além de ser o meio pelo qual a humanidade satisfaz suas necessidades transformando a natureza, também forma a base material das sociedades, e se constitui como fundamento da práxis social: a unidade entre

---

<sup>34</sup> A divisão do trabalho desenvolvida torna o trabalho do indivíduo tão unilateral quanto multilaterais são as suas necessidades, fazendo com que seu produto lhe sirva apenas como meio de troca, visto que o trabalho não é diretamente social. A satisfação das necessidades passa a ser mediada pelo mercado pelo valor de troca, assim é exigido que o produto do trabalho concreto seja, simultaneamente um produto universal, carente de individualidade que possa ser trocado por qualquer outro. (IAMAMOTO, 2008, p. 420).

teleologia e causalidade. Se considerarmos que a vida social é antes de tudo prática, a práxis da ação humana reside em criar e transformar a humanidade, e a realidade moldada pelas conjunturas históricas.

Dessa forma, o trabalho expressa uma forma privilegiada da práxis dos sujeitos na história humana, pois devido ao intercâmbio entre o homem e a natureza, as sociedades se constituíram historicamente até a contemporaneidade, e chegou ao que denominamos como sociabilidade capitalista. Lessa fortalece esta questão com o seguinte pensamento:

O que torna o trabalho a categoria fundante - e todas as outras práxis sociais fundadas - é sua função social. É a função social do trabalho que o distingue de todas as outras formas de atividade humana, independentemente de semelhanças eventuais [...] para Marx, o trabalho possui uma função social muito precisa: faz a mediação entre o homem e a natureza, de tal modo a produzir a base material indispensável para a reprodução das sociedades. O trabalho é a práxis social que produz os meios de produção e de subsistência sem os quais a sociedade não poderia sequer existir. Esta é a função social do trabalho e isto é o que o distingue das outras práxis sociais. (LESSA, 2007b, p. 45).

No que se refere à sociabilidade capitalista, o trabalho se expressa e acontece pelo livre contrato acordado entre os homens. Neste cenário, a sociedade burguesa é tida como a organização histórica mais desenvolvida e diferenciada da produção, pois rege o movimento econômico do capital.

Uma expressão desta sociabilidade burguesa, é o contrato de trabalho, que envolve de um lado o proprietário dos meios de produção [capitalista], que compra a força de trabalho humana e estabelece o valor a ser pago pela subsistência do trabalhador e, do outro lado, os trabalhadores que vendem seu tempo de trabalho<sup>35</sup>, ou seja, vendem sua força de trabalho que envolve as capacidades físicas e mentais acionadas pelo ser humano quando produz valores [de uso] de qualquer espécie.

Essas relações sociais são estabelecidas com base na distinção entre as classes sociais de proprietários e trabalhadores. Assim, a hierarquia [social] gerou uma ambiguidade de sentido ao tratar o trabalho livre, pois o trabalhador é livre

---

<sup>35</sup> Na sociedade mercantil, o trabalho é pensado na sua quantidade e medido pelo tempo socialmente necessário a sua produção. (IAMAMOTO, 2008).

como indivíduo que dispõe sua força de trabalho como mercadoria, mas o fato de ser uma pessoa livre, também significa que ele está despojado dos meios para a materialização de sua força de trabalho, tendo somente isto como mercadoria para vender.

Neste processo capitalista, os proprietários acordam uma jornada de trabalho<sup>36</sup> com os trabalhadores, para a produção das mercadorias do capital, e a mercadoria que é parte do produto total do capital contém trabalho pago e não pago. Assim, a massa de mercadorias produzidas entra no sistema da circulação enquanto valor de uso e valor de troca. (MARX, 2012).

Sob este formato verificamos que a fabricação de mercadorias e a geração de mais-valia pela exploração do trabalho humano, se transforma no processo de acumulação dos lucros produzidos. Assim, o trabalho exclui suas potencialidades emancipadoras, e estabelece um estranhamento entre o sujeito e objeto, onde o indivíduo se torna objeto e os objetos passam a valerem como coisas, como explica Tonet:

Não é apenas no âmbito da produção e do acesso à riqueza material que se verifica a decadência do capital. É na degradação do conjunto da vida humana, na crescente mercantilização de todos os aspectos da vida social; na transformação das pessoas em meros objetos, e mais ainda descartáveis; no individualismo exacerbado; no apequenamento da vida cotidiana, reduzida a uma luta inglória pela sobrevivência; no rebaixamento do horizonte da humanidade que leva a aceitar, a exploração do homem pelo homem sob a forma capitalista. (TONET, 2007, p. 52).

Para Netto (1996) o traço que marca a sociedade burguesa diz respeito aos processos de alienação por ela estabelecidos, onde a objetivação significa a perda do objeto e a servidão a este objeto, e sua apropriação se transforma em estranhamento e alienação. Dessa forma, a sociedade é orientada para a consecução do processo produtivo disseminando as formas de alienação, onde as relações são mediadas pela troca das mercadorias, que inviabiliza compartilhar a riqueza obtida com trabalho. O processo de produção e circulação para garantir a

---

<sup>36</sup> Segundo Marx, na jornada de trabalho o dia de trabalho corresponde às 24 horas, descontadas as poucas horas de pausa, para que a força de trabalho humana se recomponha e possa realizar novamente sua tarefa. Fica claro que o trabalhador durante toda a sua existência nada mais é que força de trabalho, e todo o seu tempo disponível é por natureza e por lei tempo de trabalho, empregado no aumento do capital. Assim, não faria sentido ter tempo para educação e para o convívio social. (MARX, 2012).

expansão do caráter capitalista da produção global reproduz a dicotomia e a diferenciação entre as classes sociais. Assim, a expansão do Capitalismo no Século XX tem início:

Em princípios do Século XX a fase imperialista, desenvolvendo-se nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial; suas características essenciais são: concentração da produção e do capital em elevado grau, com a criação dos monopólios que passam a desempenhar papel essencial na vida econômica; fusão do capital bancário com industrial, com hegemonia do capital financeiro; exportação de capitais; presença de associação de capitais. O capital industrial não é a característica determinante dessa etapa do capitalismo, mas sim o capital financeiro e a vitalidade das grandes potências em suas aspirações de hegemonia. (IAMAMOTO, 2010, p. 102).

Os anos do pós-guerra (1945-1970) apresentaram ao mundo esse fenômeno de expansão do Capitalismo, principalmente no eixo da indústria e no binômio de organização do trabalho taylorista/fordista, que a partir da década de 1970 mostrou sinais de esgotamento afetando a acumulação de lucros e resultando em uma nova etapa, que Mandel denominou capitalismo tardio<sup>37</sup>. O Estado nessa conjuntura obtém representatividade e incorpora direitos sociais das classes trabalhadora, se instituindo como espaço de utilização e distribuição do fundo público<sup>38</sup>.

Assim, a reprodução das relações sociais se reafirma como um movimento para além da produção e tensionado pelas contradições da relação capital-trabalho, tal como afirma Mészáros (2003, p. 29) que “apesar de todos os protestos em contrário, combinando fantasias neoliberais relativas ao recuo das fronteiras do Estado, o sistema do capital não sobreviveria uma única semana sem o forte apoio que recebe do Estado”.

Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam

---

<sup>37</sup> O conceito de capitalismo tardio refere-se à fase contemporânea do desenvolvimento capitalista. O capitalismo tardio teria como elementos a expansão das grandes corporações multinacionais, a globalização dos mercados e do trabalho, o consumo de massa e a intensificação dos fluxos internacionais do capital. O estágio *tardio* teria como características, a enorme expansão da capacidade produtiva, baseada no desenvolvimento tecnológico, resultando em superprodução, porém, com a precarização do emprego e a terceirização das atividades de apoio, deslocando o centro da produção social da indústria para os serviços via terceirização da economia. (MANDEL, 1985).

<sup>38</sup> O fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital, e envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o estado tem para intervir na economia, através das empresas públicas, das políticas monetária e fiscal e do orçamento público. Esse fundo público é proveniente de impostos, contribuições e taxas pagas. (SALVADOR, 2012, p.7).

a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (OLIVEIRA, 1998). Remetendo ao contexto aqui descrito o Serviço Social como profissão, na divisão sociotécnica do trabalho é partícipe dos dois ângulos desse sistema, tanto das relações de produção, como das relações de reprodução social.

A dinâmica do capitalismo contemporâneo promove significativas mudanças na esfera produtiva que incidem sobre questões, tais como a organização das classes trabalhadoras e a ideias de trabalho produtivo e não produtivo, onde ambos estão submetidos à lógica do capital. Na década de 1990, o Brasil já expressava efeitos da reestruturação produtiva que introduziu novas formas de produção e organização no mundo do trabalho, dentre elas, a redução dos operários nas indústrias e um aumento de trabalhadores no setor de serviços que cresceu significativamente.

O setor de serviços é pensado por Chesnais (1996) como uma nova fronteira para a mundialização do capital, notadamente os serviços financeiros, de seguros e imobiliário. E o capital mundializado se caracteriza intensivamente neste setor. Verifica-se também, um movimento novo que desregulamenta e privatiza serviços públicos, antes realizados no âmbito estatal transferindo-os para a esfera do mercado.

Assim, compreender o Serviço Social em seu processo histórico requer situá-lo nas relações da sociedade capitalista. Nesta perspectiva, a qualificação profissional e o trabalho do assistente social requerem uma formação fundamentada em valores e princípios emancipatórios, que orientem competências e habilidades ao seu processo de trabalho, e que tenha a capacidade de apreender o exercício profissional e as relações que o cercam. (IAMAMOTO, 2008).

Na atualidade, presenciamos discursos sobre *crise do trabalho*, que conforme Antunes (2011) aponta o desaparecimento do mesmo, e não se refere a uma crise do trabalho concreto<sup>39</sup>, mas sim do trabalho abstrato<sup>40</sup>, ou seja, o sistema

---

<sup>39</sup> Trabalho concreto é o produtor de valores de uso, enquanto o trabalho presente no valor de troca é trabalho social, abstrato e geral, no qual é eliminado o caráter individual do trabalho. Essa é forma que o trabalho assume no sistema capitalista.

<sup>40</sup> O trabalho abstrato é trabalho humano indiferenciado, é gasto de força de trabalho do homem independente da forma útil do trabalho, capaz de gerar valor. As atividades produtivas qualitativamente diferentes, que são dispêndio produtivo de cérebro, músculos, nervos, mãos etc. nesse sentido ambas são trabalho humano. (MARX, 2012).

capitalista com sua lógica de produção, consumo e acumulação reorienta e submete todo o processo do trabalho, de forma que ele não seja validado como fundante do ser social, mas que seja substituído pelo trabalho abstrato. O autor assevera a pertinência do trabalho no contexto atual:

Num plano mais geral – imprescindível, porém –, falar no fim do trabalho é, no limite, insustentável. Se eu tiver uma concepção ampliada de trabalho, como sinônimo de atividade humana vital, todas as formas de sociabilidade humana, desde o passado mais remoto até as projeções mais longínquas, estão a ele associadas. Num plano ontológico, a humanidade não pode reproduzir-se sem trabalho, aqui entendido como atividade vital que produza bens socialmente úteis. (ANTUNES, 2007, p. 6).

Sob estes argumentos, embora o avanço das forças produtivas resulte gradativamente na perda do intercâmbio entre o homem e a natureza, essa redução por si só, não fundamenta a falácia do *adeus ao trabalho* presente nos discursos da lógica [capitalista] contemporânea. Porque, mesmo o trabalho seja realizado individualmente pelos sujeitos, ele se constitui como uma totalidade e tece mediações na reprodução da sociedade.

Lessa observa neste aspecto que “as tentativas de substituir o trabalho como categoria fundante do mundo dos homens têm tido, até o momento, um endereço ideológico e político claro e determinante: a justificação das novas formas de sociabilidade que surgem com a metamorfose da regência do capital nas últimas décadas.” (2002, p. 47). Nestes termos se inscreve no âmbito do Serviço Social, a questão proposta pelo mesmo autor, que afirma que o Serviço Social não é trabalho no sentido ontológico de trabalho concreto, porque a práxis social do Assistente Social, isoladamente não pode ser considerada trabalho concreto. O Serviço Social teria uma função social diferenciada da categoria trabalho concreto.

O tema é alvo de questionamentos no meio acadêmico do Serviço Social, onde existem divergências de entendimento sobre o Serviço Social não como trabalho, mas como práxis social<sup>41</sup>. A diversidade de posicionamentos e reflexões sobre a profissão requer o aprofundamento do debate considerando que:

---

<sup>41</sup> A práxis social é entendida como qualquer ato social que expressa escolhas do indivíduo com relação aos objetivos que quer alcançar. Entretanto, as necessidades sociais são condicionantes que interferem nos objetivos e orientações das decisões do indivíduo singular. (IAMAMOTO, 2008).

Desvendar as condições e relações de trabalho é primordial para compreender os nexos causais que se interpõem na materialização do Projeto Ético Político da profissão, expresso também nas dimensões ético-políticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas da práxis do/a assistente social. (COSTA e MADEIRA, 2013, p. 104).

Marilda Iamamoto em resposta a esta questão faz uma relação direta entre o trabalho do Assistente Social e a categoria trabalho, quando traz categorias de Marx, como trabalho concreto e trabalho abstrato [subsumido ao capital]<sup>42</sup> e quando fundamenta seu posicionamento ao fazer a diferenciação entre o trabalho produtivo e improdutivo<sup>43</sup> como elementos para desconstruir a ideia de que trabalho é algo apenas corporificado materialmente com uma utilidade definida.

Para a autora, o Serviço Social mesmo não tendo função produtiva, se insere em atividades que contribuem para acumulação e valorização do capital, tornando mais eficiente o trabalho produtivo, não deixando de ser para o capital uma fonte de lucro. Os assistentes sociais para Iamamoto são trabalhadores assalariados inseridos na divisão social e técnica do trabalho que:

Em decorrência do caráter social do trabalho do assistente social, este trabalho possui dupla dimensão: enquanto trabalho útil atende a necessidades sociais, que justificam a própria reprodução da profissão e efetiva-se na relação com outros homens; mas só pode atender às necessidades sociais se seu trabalho for igualado a qualquer outro trabalho abstrato, possibilitando que esse trabalho privado adquira um caráter social. (2008, p. 421).

Assim, o assistente social é detentor de sua força de trabalho especializada produto de sua formação universitária, que o capacita para realizar um trabalho complexo. O trabalho complexo, ao contrário do trabalho simples, caracteriza-se por ser de natureza especializada, ou seja, requer maior de tempo de formação. (MARX, 2012).

---

<sup>42</sup> Compreender a diferença entre trabalho concreto e abstrato, auxilia na análise da centralidade do trabalho: Todo trabalho é, de um lado, dispêndio de força humana de trabalho, no sentido fisiológico, e, nessa qualidade de trabalho humano igual ou abstrato, cria o valor das mercadorias. Todo trabalho, por outro lado, é dispêndio de força humana de trabalho, sob forma especial, para um determinado fim, e, nessa qualidade de trabalho útil e concreto, produz valores de uso (MARX, 2012, p. 68).

<sup>43</sup> O trabalho produtivo e improdutivo não deve ser limitado pelo seu conteúdo ou materialidade, mas pela capacidade de produzir mais-valia ao capitalismo. (IAMAMOTO, 2008).



Destas inferências adentramos na condição dos assistentes sociais que atuam na prestação de serviços públicos na esfera estatal. A esfera estatal sendo gerenciadora do fundo público, que chega a sociedade sob a forma de políticas e serviços não produz um trabalho materializado e com valor de uso, antes sua funcionalidade está em materializar as condições para a reprodução da força de trabalho favorecendo subsídios ao capital na acumulação de lucros.

O trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais na prestação de serviços é caracterizado como trabalho qualificado e vinculado ao Estado na mediação das políticas sociais. Entretanto é importante ressaltar, que o contexto das políticas sociais na gestão neoliberal com a contrarreforma do Estado traz consequências para o exercício profissional e os processos de trabalho do assistente social<sup>44</sup>. Mas não somente a questão estrutural é consequência, há segundo Behring (2009) a tendência de uma redefinição do trabalho profissional, que ficaria caracterizado como plantão emergencial e a criminalização dos pobres com o reforço a um Estado punitivo.

Nesse sentido, pensar o Serviço Social e seus processos de trabalho demanda conhecer sobre a sua inserção nos processos de produção e reprodução da vida social<sup>45</sup>, situando como as transformações contemporâneas da crise capitalista afetam o mundo do trabalho, e deflagram estratégias tais como a reestruturação produtiva impactando o trabalho profissional do Assistente Social na realidade social.

Assim, refletir sobre a formação e o exercício profissional nos permite percorrer significados construídos historicamente nas relações sociais, e articular esta historicidade ao momento atual, os quais tecem o significado social da profissão e o trabalho dos assistentes sociais nos espaços sócio ocupacionais, dentre eles o SUAS, que abordamos nesta análise.

---

<sup>44</sup> Citamos a precariedade de estrutura logística nos serviços, onde seja possível atender os usuários com qualidade e garantir condições sigilo (para casos necessários), a disponibilidade de equipamentos e manutenção, materiais de expediente e insumos para trabalho.

<sup>45</sup> Compreender a reprodução social e sua expressão histórica oferece subsídios analíticos na apreensão do trabalho concreto e de outras práxis sociais. No trabalho concreto a causalidade que o sujeito transforma é a natureza; no caso das outras práxis, que o autor também define como atos preparatórios do trabalho, o objetivo é a organização dos sujeitos e de seus comportamentos, seja pelo convencimento ou repressão, interferindo na consciência das pessoas, visando a uma determinada finalidade. (LESSA, 2007b).

Importa destacar, que sendo o trabalho do assistente social direcionado a um objetivo [dimensão teleológica], o Serviço Social como profissão se fundamenta e se estabelece com conhecimentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos que norteiam seu trabalho profissional para atuar nas relações entre o Estado e a sociedade.

Ressaltamos ainda que as Diretrizes Curriculares para os Cursos de Serviço Social de 1996 reafirmam a centralidade do trabalho em seus três núcleos básicos: os fundamentos teórico-metodológicos da vida social, a formação histórica da sociedade brasileira e os fundamentos do trabalho profissional. Essas Diretrizes abordam o exercício profissional como processo de trabalho e seu objeto de intervenção, as expressões da “questão social”. Mas afinal, que mudanças são essas no mundo do trabalho, e como fica o trabalho dos assistentes sociais no tempo presente? Traremos alguns indicativos para refletir no item seguinte.

## 2.2 MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E O SERVIÇO SOCIAL NO BRASIL: MEDIAÇÕES SOBRE O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL.

Os tempos primitivos são líricos. Os tempos antigos são épicos. E os tempos modernos são dramáticos.

(Vitor Hugo)

Nas últimas quatro décadas [1970 a 2000] o avanço do Capitalismo com a internacionalização da produção e dos mercados, aprofundou a desigualdade entre as nações, e no seu interior, entre classes e grupos sociais com relações [dialéticas] entre o imperialismo e a dependência<sup>46</sup>. Estes acontecimentos alteraram a face do sistema capitalista e das sociedades latino-americanas. (MANDEL, 1985).

Em meados dos anos 1970 foi deflagrada a crise econômica mundial capitalista, que ao reclamar a reposição de seus lucros, abria espaço para novas

---

<sup>46</sup> O imperialismo é a fase monopolista do capitalismo a partir da década de 1940 tendo como características a concentração de produção e de capital, a criação de monopólios, a fusão entre os capitais bancário e industrial e a integração entre a economia e a política. Assim, o *imperialismo* e a *dependência* são conceitos pares, reciprocamente necessários e determinados. Um produz o outro. os dois se produzem e reproduzem um no outro. Correspondem a dois polos complementares, interdependentes, diversos, antagônicos e dialéticos do sistema capitalista considerado como um todo. (IANNI, 1971, p.180).

estratégias de acumulação do capital. Dentre estas estratégias, o processo de globalização introduziu mudanças no mundo do trabalho orientadas pelos capitais financeiro e industrial, onde a indústria de modo geral é movida pelos avanços tecnológicos e a estrutura produtiva baseada nos modelos taylorista/fordista foi invalidada e subsumida. Para entender estas mediações Druck aponta que:

As mudanças no mundo do trabalho só podem ser explicadas à luz da reconstituição histórica dos padrões que entraram em crise: O taylorismo e o fordismo. Privilegiando-se o conteúdo sociopolítico desses fenômenos. Assim parte-se da compreensão de que o taylorismo e o fordismo conformaram culturas do trabalho que tem como ponto de partida, as relações estabelecidas no espaço fabril, onde se impõem determinadas relações de poder, enquanto expressão de um momento de reordenação das forças sociais e políticas na sociedade capitalista. (DRUCK, 1999, p. 34).

Dentro do modelo taylorista a 'administração científica do trabalho', termo usado por Druck [1999] surge como uma nova cultura do trabalho na transição do Século XIX para o Século XX, quando os trabalhadores tinham um papel central na produção industrial orientados pela gestão científica taylorista. Sobre esta ideia Harvey complementa que:

Este modelo promoveu ganhos em produtividade, crescimento econômico e de organização representativa dos trabalhadores pelo crescimento dos sindicatos até os anos de 1970 fundamentado pelo pensamento de Taylor sobre a administração científica, o qual fez referência ao aumento da produtividade no trabalho, a partir da separação dos processos de trabalho e da fragmentação de tarefas, com controle rigoroso do tempo e estudo do movimento. (HARVEY, 1992, p. 121).

Para que houvesse resultados na 'ciência do trabalho' proposta por Taylor, as condições requeriam uma gerência autoritária e posturas cooperativas, sem resistências à nova administração por parte dos trabalhadores e sindicatos. Nesta perspectiva entra o fordismo, como uma difusão e consolidação do taylorismo:

A organização fordista transcende o chão da fábrica, constituindo um modo de vida marcado pela racionalidade através da capacidade de comando do capital, da imposição de sua disciplina sobre o trabalho e sobre os trabalhadores. Trata-se de garantir formas de produção e de reprodução da força de trabalho que viabilizem através da racionalização, um novo homem, conforme o novo tipo de trabalho e de produção. (BORGES e DRUCK, 1993, p. 27).

O fordismo remonta os anos de 1920, quando o americano Henry Ford introduziu em sua fábrica o sistema de produção em série na linha de montagem de carros, com jornada de horas, recompensas por produção e uma criteriosa divisão de trabalho. Segundo Harvey (1992) o que diferencia o fordismo do taylorismo é que o primeiro se assenta na ideia de produção em massa, que significava consumo em massa, um novo sistema de reprodução, gestão e controle da força de trabalho, uma nova estética e uma sociedade mais racional, moderna e democrática.

Sob os efeitos da Crise de 1929 e da Segunda Guerra mundial, o binômio taylorismo/fordismo foi absorvido pelo capital para reorganizar a força de trabalho e recompor os prejuízos desses episódios na expansão capitalista. Todavia era necessário outro formato de intervenção para o Estado, o qual foi planejado pelo economista inglês John Maynard Keynes, que defendia a ação estatal para garantia do pleno emprego. Keynes idealizou um modelo de Estado que, articulado ao fordismo tivesse capacidade de regular as crises e implantar políticas econômicas e sociais. Dessa forma, o Estado em sua função regulatória incorporou a elaboração e implementação das políticas sociais absorvendo encargos e infraestrutura para produção e consumo.

No cenário nacional, o Brasil como país satélite na economia mundial teve no fordismo uma estratégia para expandir o capital industrial, de acordo com as orientações do capitalismo central. Na concepção de Alves [2000] isso foi uma modernização hipertardia, em meados das décadas de 1950 e 1960 quando se formou um exército fabril no modelo das linhas de montagem e o sindicalismo foi ampliado<sup>47</sup>. Mas, este padrão de acumulação do modelo taylorista/fordista encontrou seu esgotamento nos anos de 1970 em meio à queda da taxa de juros, aos excessos do capital financeiro e a crise do Estado do Bem Estar Social [Welfare State].

As crises do capital expressam o desequilíbrio entre produção/consumo e provocam a queda na acumulação de lucros. Para reverter esse quadro são colocadas estratégias de reestruturação produtiva, para reduzir custos de produção, retomar e ampliar o consumo e assim restabelecer os lucros acumulados. Nesse processo surge o modelo de acumulação flexível da produção mediadas pelo

---

<sup>47</sup> O capitalismo industrial trouxe outras bases de modernidade e um processo civilizatório pautado na indústria e na urbanização sob a regência do Estado desenvolvimentista. (ALVES, 2000, p. 108).

neoliberalismo que atinge a esfera ideológica e política da organização dos trabalhadores enfraquecendo-os com o novo formato de gestão do trabalho.

Mota (2010) afirma que o novo modelo de gestão do trabalho implica em intensificar a submissão dos trabalhadores subordinando estes às condições do mercado de trabalho, ao desemprego estrutural e ao crescimento do exército de reserva. Assim, a acumulação flexível contesta a rigidez do fordismo e se apoia na flexibilização dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Deste movimento emergem outros setores produtivos, em boa parte com o crescimento de novas tecnologias viabilizadas pela mundialização (globalização) do capital<sup>48</sup>.

A Globalização, como conceito sociológico e/ou categoria utilizada pelas Ciências Sociais, para entendimento dos novos processos e formas de organização das relações sociais em esfera mundial, constitui-se num fenômeno amplo de padronização de valores, de costumes e de consumo em esfera mundial onde existe uma concepção de trocas e fluxos que submete o Estado nacional aos interesses transnacionais, sejam produtivos ou especulativos, em nome da modernização do país<sup>49</sup>. (IANNI, 1997).

O que observamos sobre a globalização é que ela articula a perspectiva econômica à orientação neoliberal, gerando o aumento da dependência financeira da economia nacional. Dessa forma, o neoliberalismo como uma orientação política predominante nos anos de 1990 no cenário mundial, se coloca como um mau distribuidor de riqueza trazendo consequências ao trabalho e as relações sociais, com destaque para o desemprego.

A expressão deste processo concentra o capital e imprime um caráter artificial às relações sociais excluindo populações vulneráveis, o que nos leva à

---

<sup>48</sup> A nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial, que surge a partir da década de 1980 pode ser caracterizada como sendo a da "mundialização do capital" [uma denominação precisa para o fenômeno da "globalização" nos apresenta um novo regime de acumulação capitalista, um novo nível de internacionalização do capital, com características próprias e particulares se comparada com etapas anteriores do desenvolvimento capitalismo. O marco inicial da "mundialização do capital" é a recessão [1974 – 1975]. A partir daí, o capital procurou romper as amarras das relações sociais, leis e regulamentações, dentro das quais se achava possível prendê-lo com a ilusão de poder "civilizá-lo". O capital teve êxito, apesar de modo bastante desigual, conforme cada país. (ALVES, 2000).

<sup>49</sup> Se a modernidade é essa sensação de fragmentação, efemeridade e mudança caótica, o que presenciamos hoje, com as notáveis transformações sócio históricas no capitalismo do final do século XX, é apenas a modernidade (e a modernização) em sua plena efetivação. O que Harvey chamaria "alta modernidade", outros poderiam chamar de "pós-modernidade". (ALVES, 1999).

reflexão de que, em uma sociedade globalizada e fundamentada na informação, o processo histórico [contemporâneo] apresenta três mundos: o primeiro é o mundo da aparência, que tomou forma de *verdades*, dada a repetição [mais midiática nas nações] com representações simbólicas de *grande aldeia*, que usa um idioma universal o inglês. O segundo é um mundo material, com grandes desigualdades inerentes à globalização, como a perda da qualidade de vida e o aumento da pobreza. E o terceiro mundo é um mundo potencial, onde a globalização é condicionada a outros modelos econômicos, político-institucionais e éticos, disseminados por uma cultura de paz. (SANTOS, 1991).

Neste contexto, a globalização ao evocar o discurso de integração mundial, mas contraditoriamente evidenciar as diferenças culturais, sociais, políticas, econômicas entre os países reproduz o capital de forma combinada e desigual. A América Latina nos anos de 1990<sup>50</sup> se tornou acessível para a expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital, para provocar a concorrência nos mercados internacionais e ampliar a integração entre os sistemas econômicos nacionais. Importa lembrar neste cenário, as limitações históricas da América que se destacam: a vulnerabilidade externa, o atraso tecnológico, ausência de uma infraestrutura, a crise fiscal do Estado e o alto endividamento externo. (AYERBE, 1998).

Dentre as alterações geradas pelo processo de globalização e seus desdobramentos político-econômicos, a influência do neoliberalismo na América Latina traz como marco o Consenso de Washington<sup>51</sup> que representou uma estratégia do capitalismo nos anos 1990, para adequar as economias dos países latino americanos às orientações neoliberais, com as propostas de estabilização monetária como meta central, a privatização dos serviços estatais, o ajuste dos Estados, e a redução dos direitos sociais. Aqui abrimos um parêntese para refletir sobre o contexto brasileiro, afetado com essas diretrizes nos governos de Fernando

---

<sup>50</sup> Para adaptar a ideologia neoliberal para a América Latina, era preciso remover o grande entrave da região, que se opusera a prosperidade econômica e estaria nos modelos de governo gerado pelas ideologias nacionalistas e desenvolvimentistas. Assim, a entrada destes países se deu pela renegociação das dívidas externas, que os obrigaram a um ajuste fiscal para saldar tais dívidas com seus países credores. Dessa forma, as grandes instituições financeiras como FMI (Fundo Monetário Internacional) e Banco Mundial concediam empréstimos e prazos maiores para o pagamento das dívidas, obrigando os países a obedecer suas diretrizes para a região.

<sup>51</sup> Esse foi um plano de ajustamento das economias periféricas, endossado pelo FMI e pelo BIRD para ser adotado nos países do Sul.

Collor de Melo (1990 a 1992), com continuidade na gestão de Itamar Franco (1992 a 1994) até a fase mais intensa e aberta na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), com o pacote de reformas neoliberais tendo destaque para os prejuízos aos direitos sociais e suas políticas correspondentes.

Segundo Netto (2000) a Constituição de 1988 apontava para um “Estado de bem-estar social”, ainda que tardio. Mas, enquanto o Brasil avançava na configuração e no reconhecimento legal dos direitos sociais, na escala global o contexto geopolítico da época disseminava a instauração de políticas macroeconômicas, sob a égide da ideologia neoliberal e seus postulados de desregulamentação, flexibilização, privatização, etc. fatores estes ligados aos processos de globalização em curso.

A prerrogativa de que os direitos não poderiam se antepor à economia resultou na prática de ações contrárias à Constituição de 1988 no plano social, onde em nome da modernização, o governo de FHC buscou reformular<sup>52</sup> àquela para “modernizá-la” no plano econômico. Neste modelo foi efetivada a abertura do mercado brasileiro de bens e serviços ao capital internacional, o Estado teve seu papel como gestor redimensionado e refuncionalizado e parte do patrimônio público foi privatizado. Em nome do “ajuste estrutural/fiscal”, foram reduzidos os fundos públicos para o financiamento das políticas sociais voltadas para a população, justificado pelo alto dispêndio com as políticas universais e isso se projetou negativamente sobre os direitos sociais conquistados com a CF/88.

De acordo com Netto (2000), os direitos sociais foram os grandes vilões a serem combatidos na gestão FHC. Estes direitos, ora definidos como “privilégios”, ora como “injustiças” ou até como “financeiramente insustentáveis” foram alvo do ideário neoliberal disseminado naquela gestão, que vinculou a “governabilidade da nação” à flexibilização destas conquistas. Esta série de acontecimentos, além de impactar no agravamento da “questão social”, e as respostas dadas a ela pelas políticas sociais também incidiu sobre os espaços de trabalho dos assistentes sociais:

---

<sup>52</sup> Até 2008 foram 62 (sessenta e duas) emendas à Constituição de 1988, que alteraram regras de políticas (fiscal, econômica e social) e demonstravam maior capacidade de adaptação a uma nova conjuntura nacional e internacional decorrente do processo de evolução social, política e econômica em curso. (Fonte: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2008).

Tais processos introduzem novas mediações históricas na gênese e expressões da “questão social”, e nas formas, até então vigentes, de seu enfrentamento, seja por parte da sociedade civil organizada ou do Estado, por meio das políticas sociais públicas e empresariais, dos movimentos sociais e sindicais e demais iniciativas da sociedade civil. Implicam em radicais mudanças na divisão social e técnica do trabalho, afetando além das políticas sociais, as políticas de emprego e salário e o mercado de trabalho. Atingem, assim, de forma particular o Serviço Social, como uma das especializações do trabalho na sociedade (IAMAMOTO, 1998, p. 113).

De um modo geral, as novas formas de organização na produção irão desencadear mudanças no mundo do trabalho e na organização industrial, onde o Toyotismo desponta como estratégia da acumulação capitalista. Sobre o sentido desta nova organização do trabalho inspirada no modelo japonês temos uma metáfora:

É sintomático que o slogan da fábrica da Toyota, na cidade japonesa de Takaoka, seja “bons pensamentos significam bons produtos”. Um traço importante é que o capital supriu a crise da indústria taylorista e fordista a partir de uma nova engenharia produtiva, chamada empresa flexível, que reduz muito, mas não pode viver sem alguma modalidade de trabalho humano vivo. Entretanto, aquele trabalhador que nela permanece labora em todas as dimensões, manual e intelectual, física e cognitiva. As empresas o chamam de “parceiros, colaboradores e consultores”. São formas falaciosas que passam a ideia de que ele é um partícipe, um sócio, um parceiro. (POCHMANN e ANTUNES, 2007, p. 6).

Antunes analisa e diferencia o Toyotismo do Fordismo sob o argumento de que o primeiro vincula sua produção à demandas com exigências individualizadas do mercado consumidor, o que se diferencia da produção em série e massiva do taylorismo/fordismo. No Toyotismo a produção além de diversificada é heterogênea, ao contrário da produção uniforme fordista. Outro ponto em destaque é o trabalho em equipe, caracterizado pela polivalência de funções, ao invés das tarefas fragmentadas do fordismo.

Devido à flexibilidade da produção, as empresas têm uma estrutura horizontalizada, ou seja, enquanto na fábrica fordista aproximadamente 75% da produção era feita no interior da fábrica, no Toyotismo esse percentual cai para 25%, ampliando o processo da terceirização. O operário aciona várias máquinas pelo princípio do *Just in time*, para o melhor aproveitamento possível do tempo de produção. (ANTUNES, 2011). Com esta configuração verificamos a submissão dos trabalhadores a um ritmo acelerado de exploração do trabalho, que resultou no



mundo do trabalho, com diminuição da classe operária na indústria e passou a subproletarização expressa com variadas formas de trabalho [parcial, precário, terceirizado, subcontratado, vinculado à economia informal, ao setor de serviços].

Trata-se de uma mudança quantitativa, pela diminuição dos operários e pela desqualificação em segmentos anteriormente qualificados. Outro aspecto relevante nestas transformações no mundo do trabalho é o aumento dos trabalhadores em serviços, terceirizados, subcontratados, domiciliares, enfim, uma classe que vive do trabalho e que amplia a superpopulação excedente com o desemprego estrutural. (ANTUNES, 2005).

Nos anos 1980, as corporações transnacionais<sup>53</sup> submeteram as economias periféricas aos seus interesses como citamos na aplicação das orientações do Consenso de Washington. Este processo obteve destaque com a reestruturação produtiva e o receituário neoliberal. Pochmann e Antunes afirmam que o governo brasileiro não mediu os prejuízos em curto prazo:

Estamos submetidos a uma cegueira situacional. O Brasil abandonou a perspectiva do planejamento estratégico e o diálogo com o futuro, ficando prisioneiro do curtíssimo prazo. Isso nos impõe à lógica de financeirização da riqueza e, por consequência, a dualidade da flexibilização rumo à precarização e o desemprego. (POCHMANN e ANTUNES, 2007, p. 7).

As consequências destas mudanças no cenário nacional reverteram sobre as estruturas sociais. Assim, a precarização e o desemprego agravados e as reformas estatais puseram em xeque a função do Estado<sup>54</sup> na garantia de direitos. Isto significou que,

As medidas modernizadoras anticrise, recomendadas aos países da periferia mundial, desde a década de 1990, pelos organismos multilaterais vêm redundando em uma recuperação das taxas de lucro e, simultaneamente, têm acentuado a desigualdade na maioria de nossos países. Alarga-se a distância entre ricos e pobres, radicalizando a “questão social”, o que se retrata no cotidiano de contingentes majoritários das classes subalternas. (IAMAMOTO, 2013, p. 327).

---

<sup>53</sup> Os governos desses países periféricos receberam prescrições dos organismos multilaterais, como FMI e BIRD, que impõem SUAS condições de ajuste econômico neoliberal. (ANTUNES, 2001).

<sup>54</sup> O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no seu primeiro relatório sobre distribuição de renda na América Latina (2010), *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, afirma ser esta a região mais desigual do mundo. Dos 15 países com maior desigualdade, dez estão na América Latina e no Caribe, sendo que o Brasil e o Equador têm o terceiro pior Índice Gini: 0,56 [quanto mais próximo de 01 o coeficiente, mais desigual é o país], só superados pela Bolívia, Camarões e Madagascar com 0,60, e África do Sul, Haiti e Tailândia com 0,59. (IAMAMOTO, 2013).

Segundo o Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA) existe um “novo ciclo de desenvolvimento do país”, apoiado na expansão do mercado interno e do consumo de massas, que vem alimentando a euforia do chamado Neodesenvolvimentismo.

O termo se trata de uma estratégia que articula o crescimento econômico, a reafirmação da soberania nacional expressa na diversificação de parceiros no comércio externo, na condição do Brasil como credor mundial, nas reservas externas acumuladas, o reforço da presença do Estado nos bancos públicos, na ampliação do funcionalismo público e no planejamento governamental, consubstanciado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Nas palavras de Iamamoto (2013, p. 328) acompanha esta estratégia o chamado “choque distributivo”, com aumento do salário mínimo e dos gastos sociais na Previdência, Assistência, seguro-desemprego e abono salarial, aliada à expansão do crédito a pessoas físicas. A redução da desigualdade de renda – e não da concentração da propriedade e de capital –, observada na década passada, teve como fontes, captadas pelo PNAD (2012): o trabalho (58%), a previdência (19%), o Programa Bolsa Família<sup>55</sup> (13%), o Benefício de Prestação Continuada (4%) e outras rendas – como aluguéis e juros (6%). Iamamoto faz ainda a seguinte análise sobre tais índices:

Nessa lógica de leitura da “erradicação da miséria” voltada ao “custo-benefício” para os cofres públicos, ao nível das políticas sociais a recomendação pode apontar para o desmonte dos benefícios previdenciários a favor da assistência social, no reforço à assistencialização da pobreza e rebaixamento das condições de vida dos segmentos beneficiados. Desconsideram-se as diferenças de rendimentos que são transferidos aos cidadãos por meio das distintas políticas ou programas sociais: enquanto os benefícios previdenciários e o benefício de prestação continuada (BPC) pautam-se pelo salário mínimo, o benefício básico do Programa Bolsa Família é, em média, de R\$ 70,00 (setenta reais) atualmente. (IAMAMOTO, 2013, p. 329).

---

<sup>55</sup> O percentual das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família subiu para 18% das famílias brasileiras. Este Programa é considerado caminho “mais curto” – ou mais barato – para a erradicação da miséria. O Programa Bolsa Família produziu impactos 362,7% maiores que os da Previdência Social se a mesma relação técnica pudesse ser mantida ao longo da década. (IAMAMOTO, 2013, p. 329).

Estes indicadores sinalizam que a redução da desigualdade, não afeta a concentração de riqueza, e muito menos envolve sua redistribuição em investimentos na seguridade social. Antes, percebemos que é creditado à Política de Assistência Social, pela via de transferência de renda, um caráter compensatório e paliativo.

Nestes termos, as mudanças no mundo do trabalho nos cenários nacional e internacional apontam o processo de flexibilização como fonte do desemprego estrutural que atinge a sociedade, e nela, a força de trabalho potencial acentua as diferenças de gênero, raça, etnia, idioma, política, orientação sexual e crença religiosa. São as diferenças que emergem como fundamentais ao funcionamento do mercado de trabalho, seja para o controle do capital sobre o trabalho, ou seja, para a concorrência entre os trabalhadores.

O Serviço Social atingido pela precarização, com a redução dos direitos e a reformulação das condições do contrato de trabalho, além de presenciar a disseminação das expressões da “questão social” que lhes chegam como demandas nos serviços em que atuam. Devido a relação entre o Serviço Social e estes processos [macro societários] identificamos tensões sobre a profissão, tanto em sua formação acadêmica, como no exercício profissional, questões que iremos abordar no item seguinte.

### 2.3 TENSÕES SOBRE O SERVIÇO SOCIAL COMO PROFISSÃO: A FORMAÇÃO E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL NA CENA CONTEMPORÂNEA.

A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la. Somos o que fazemos, mas somos, principalmente, o que fazemos para mudar o que somos.

(Eduardo Galeano)

Em 1998, Marilda Iamamoto ao refletir sobre a formação profissional em Serviço Social, parte da ideia de que a mesma demanda um balanço do debate recente sobre o Serviço Social, indicando temas a serem desenvolvidos e pesquisas

a serem fortalecidas para compreender as novas demandas apresentadas ao Serviço Social (IAMAMOTO, 1998).

Nessa perspectiva, a formação profissional expressa nas Diretrizes Curriculares aponta o processo de formação dos assistentes sociais como uma concepção de ensino e aprendizagem fundamentada na dinâmica da vida social, com parâmetros para a inserção profissional na realidade socioinstitucional, que por sua vez, apresenta demandas sociais diversificadas e acentuado grau de vulnerabilidade social, para o campo profissional do Serviço Social (ABEPSS, 1996).

O Serviço Social é uma especialização do trabalho que teve seu mercado desenvolvido no contexto de produção fordista/keynesiano, quando o Estado ao ampliar suas funções passou a desenvolver políticas sociais, que são a mediação do trabalho profissional. Assim reconhecido como uma especialização do trabalho, parte das relações sociais que fundam a sociedade do capital, as quais são também geradoras da “questão social” em suas dimensões objetivas e subjetivas, isto é, em seus determinantes estruturais e no nível da ação dos sujeitos<sup>56</sup>.

Enquanto profissão, o Serviço Social também é uma instituição inserida na sociedade com dois aspectos inseparáveis, primeiro como realidade vivida e representada *na* e *pela* consciência de seus agentes profissionais expressa pelo discurso teórico e ideológico sobre o exercício profissional; e segundo, como atividade socialmente determinada por contextos sociais objetivos, que imprime uma direção social ao exercício profissional, mas ocorre alheia a vontade ou da consciência de seus agentes individuais (IAMAMOTO e CARVALHO, 1995). Em tempos onde se fala de uma “nova” questão social<sup>57</sup> em detrimento da “questão social”<sup>58</sup> existe uma apologia à gestão dos problemas sociais, como forma de administrar a coesão social ameaçada com o pauperismo e a miséria existentes, invisibilizando a causa central destes.

---

<sup>56</sup> A “questão social” não expressa apenas as demandas da classe trabalhadora, expressa também o movimento de resistência que esta classe faz contra a exploração que lhe é imposta pelo capital.

<sup>57</sup> Nos referimos aos estudos elaborados por Pierre Rosanvallon e Robert Castel, os quais não iremos aprofundar neste trabalho, mas apenas inferir que apontam o surgimento da questão social na industrialização do Século XVIII, sob a manifestação do pauperismo e da miséria naquele momento histórico, que quebrava a coesão social. Na contemporaneidade a questão social encontra “novas formas” para se manifestar, com uma “nova pobreza” representada pelos excluídos e inúteis para o trabalho e a proposta do Estado com funções redimensionadas. Para um estudo mais denso, vide as obras de Pastorini (2004), Rosanvallon (1998) e Castel (1998).

<sup>58</sup> Nossos escritos tem como aporte para o entendimento do termo “questão social”, principalmente os estudos de Iamamoto e José Paulo Netto.

Tem sentido a ironia das palavras de Marx: a sociedade pretende 'eliminar todos os inconvenientes' que a atormentam? Muito bem: basta-lhe eliminar os *termos* inconvenientes, alterar a linguagem e dirigir-se à Academia, encomendando-lhe uma nova edição do seu dicionário. (MARX, 2009, p. 100).

A ideia do autor sugere que mudar o nome das coisas, não significa mudar a coisa em si. Ou seja, reafirmar a “questão social” como base histórica da profissão articulada às respostas do Estado e da sociedade, bem como as ações das classes trabalhadoras para garantir e ampliar os direitos sociais exige decifrar as refrações da “questão social” no cotidiano. Entendendo que ela é um complexo de manifestações universais, particulares e singulares que se inscrevem em momentos econômicos, sociais, éticos, políticos e ideoculturais, como matéria de trabalho do assistente social.

Dessa forma, o trabalho profissional do Assistente Social deve ser apreendido nas determinações sócio históricas e nos interesses de classe que o cercam. E mesmo envolta na contradição de ser partícipe dos interesses de reprodução do capital, a profissão também deve propor respostas profissionais como estratégias políticas, que fortaleçam os interesses das classes trabalhadoras.

A institucionalização do Serviço Social como profissão no contexto brasileiro, se deu quando o Estado trouxe a “questão social” para a cena pública, inicialmente com caráter administrativo e isolado das investidas do capital no capitalismo monopolista, quando ao implementar sua progressiva intervenção estatal, a legitimidade profissional do Serviço Social foi um dos recursos escolhidos pelo Estado e pelo empresariado, sob o suporte da Igreja<sup>59</sup> no enfrentamento da “questão social” nos anos de 1930.

Assim, ao assumir a regulação das tensões sociais, com a criação das leis trabalhistas, o Estado passou a intervir sobre a “questão social” com dois direcionamentos: no primeiro plano, para a garantia da acumulação dos monopólios e no segundo plano, devido a intensificação das contradições entre capital e

---

<sup>59</sup> A gênese da formação dos Assistentes sociais brasileiros está fundamentada no pensamento da Igreja Católica, que compreende a “questão social” como questão moral, como problemas de responsabilidade individual dos sujeitos que a vivenciam, sob os fundamentos da Doutrina Social da Igreja, no ideário franco-belga e no pensamento de São Tomaz de Aquino - Século XII, o tomismo e neotomismo. (IAMAMOTO e CARVALHO, 2005).

trabalho, as ações estatais se voltaram para o processo organizativo da classe trabalhadora, com intuito de buscar a preservação e o controle da força de trabalho.

A forma planejada para intervir sobre a “questão social” foram as políticas sociais<sup>60</sup>. Nos anos de 1940, o Serviço Social brasileiro recebeu a influência norte-americana, com propostas de atuação conservadoras pautadas no positivismo. Neste ínterim, o Estado passou a ser o promotor da profissionalização do Serviço Social, haja vista seu papel estratégico como mediador entre a ação estatal e a “questão social”. As intervenções profissionais tinham um caráter moralista e eram voltadas para o trabalhador e sua família, na perspectiva do ajuste e enquadramento social. As relações sociais eram analisadas a partir de suas vivências, como fatos que se apresentam de forma objetiva e imediata. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Outro fundamento teórico-metodológico que incidiu sobre o Serviço Social brasileiro foi a Fenomenologia, que associava na relação entre o assistente social e o “cliente”, a ideia de transformação social ligada às atitudes pessoais, que seriam possíveis através da autodeterminação, o que reforçava o conservadorismo no Serviço Social, em especial pelo descarte dos condicionantes externos ao “cliente” tais como sua condição sócio econômica. De modo geral, as três formas de intervenção técnico-operativa do assistente social eram o Serviço Social de Caso, Grupo e Comunidade, estes eram expressões dos fundamentos teórico-metodológicos<sup>61</sup> aos quais, a profissão teve acesso. (YAZBEK, 2009).

A partir da década de 1960 o Serviço Social passa a rever e questionar sua fundamentação conservadora, problematizando sua intervenção e produção científica. Este movimento se desenvolveu na América Latina e no Brasil sob duas vertentes: a Reconceituação e a Renovação do Serviço Social. A Reconceituação profissional ocorreu no âmbito latino americano em 1965 e se esgotou por volta de 1975, devido aos períodos ditatoriais que atingiram a América Latina, em oposição aos movimentos democráticos, bem como na diversidade própria do movimento, que

---

<sup>60</sup> As políticas sociais são “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento às expressões multifacetadas da “questão social” no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 51). No caso brasileiro as intervenções sobre a “questão social” através de políticas sociais tem início a partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, porém o desenvolvimento das políticas sociais no país possui características determinadas pelo modo de organização do sistema capitalista, onde o país é uma economia periférica e dependente dos países centrais.

<sup>61</sup> Doutrina Cristã da Igreja, Positivismo e Fenomenologia.

continha direcionamentos distintos para o Serviço Social em sua concepção de sociedade, teoria e prática profissional. Esse movimento propunha o rompimento com o tradicionalismo profissional e se baseava na luta por transformações na estrutura capitalista.

Netto (2005) ressalta os avanços ocorridos na dinâmica profissional dos países latino-americanos. Dentre eles cita a articulação de uma nova concepção da unidade latino-americana, que viabilizou um intercâmbio entre os países, que permanece até a atualidade. Outros pontos foram a interlocução com as Ciências Sociais, que abriu novas possibilidades, inclusive com a tradição marxista; a inauguração do pluralismo profissional, que possibilitou a percepção de diferentes concepções sobre a natureza, objeto, funções, objetivos e práticas do Serviço Social, e talvez a mais significativa de todas que foi a recusa da subalternidade executiva do assistente social, antes relegado como um agente executivo de políticas sociais, mas que passou a requisitar atividades de planejamento, ampliando sua esfera de competências.

No cenário nacional, o processo foi denominado renovação do Serviço Social brasileiro, e expressou tendências e possibilidades para a profissão mediante o retrocesso gerado pelo golpe que instituiu a Ditadura Militar brasileira em 1964 cerceando a democracia e os direitos fundamentais. Nesta perspectiva, Netto define a Renovação com a seguinte configuração:

Foi um conjunto de características novas que, no marco das pressões da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições e da apropriação de contribuições do pensamento social contemporâneo, procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais, da sua sistematização, e de validação teórica, mediante a apropriação das teorias e disciplinas sociais. (NETTO, 2004, p. 131).

Neste processo três diferentes direcionamentos para o exercício profissional do assistente social, com visões de mundo e fundamentação teórica distintas são construídos: a Perspectiva Modernizadora, a Reatualização do Conservadorismo e a Intenção de Ruptura.

Neto (2004) descreve a perspectiva modernizadora sendo fundamentada pelos documentos dos seminários de Araxá e Teresópolis, ambos com forte

inspiração funcionalista e estruturalista. Nesta vertente a participação do Serviço Social deveria ser situada como uma adequação, para reforçar o processo de desenvolvimento e a ordem sociopolítica instituída pela Ditadura Militar e suas demandas pós-1964, para isso os referenciais e instrumentos da profissão deveriam ter a mesma finalidade. A reatualização do conservadorismo trouxe à profissão um direcionamento no sentido de recuperar as bases teórico-metodológicas que conferiram ao Serviço Social uma visão limitada, mas com aspecto de modernidade, tentando vinculá-lo a outras matrizes intelectuais, especialmente à fenomenologia.

Já a intenção de ruptura, representa a terceira vertente no processo de renovação da profissão e tem uma perspectiva de contestação crítica ao desempenho do Serviço Social tradicional. Baseada na tradição marxista, seu principal expoente foi o Método Belo Horizonte. Contudo, a apropriação do marxismo ocorreu com falhas de abordagem reducionista dos marxismos<sup>62</sup>; influência do cientificismo e do formalismo metodológico presentes no “marxismo” althusseriano, que promoveram lacunas quanto a via institucional e as determinações sócio históricas da profissão. (YAZBEK, 2009).

Precisamos destacar os avanços materializados pela perspectiva da intenção de ruptura, principalmente através dos instrumentos normativos da profissão, como o Currículo Mínimo de 1982 e o Código de Ética de 1986 e não somente isto, mas porque nos anos de 1990 as ideias da perspectiva intenção de ruptura alcançaram êxito no âmbito profissional.

A crítica desta perspectiva ao tradicionalismo visava o rompimento com o pensamento conservador e o reformismo. Dessa forma, a intenção de ruptura se projeta nos anos de 1980 e afirma o processo de laicização da profissão. Tais fatos ocorrem em meio à luta pela reabertura política e pela democratização, na qual o Serviço Social se posiciona ao lado das demandas da classe trabalhadora, e não mais como agente legitimador da exploração.

---

<sup>62</sup> Gradativamente, as produções teóricas da profissão imprimiram uma direção ao exercício profissional baseada no pensamento marxista, desta vez fundamentada nos escritos do próprio Marx, não apenas em leitores deste. A abordagem da profissão passou a pensar a sociedade como fruto de um conjunto de relações sociais e o Serviço Social participando do processo de produção e reprodução dessas relações.



Segundo Abramides e Cabral (1995) no cenário de luta pela democracia na sociedade brasileira, na categoria profissional encampou o rompimento com o conservadorismo no Serviço Social e o enfraquecimento da ditadura, favoreceu a condição política para construir um novo projeto profissional. O III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (1979), chamado o 'Congresso da Virada', foi um marco neste processo e também pela adesão de segmentos da categoria profissional ao movimento dos trabalhadores que contribuíram para instaurar na profissão o pluralismo político repercutindo na organização profissional, onde a ABESS (1946) deu lugar a ABEPSS, na segunda metade da década de 1990, assim como o Conselho Federal de assistentes sociais (CFAS) foi substituído pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

Nos anos de 1990 o projeto profissional amadureceu e configurou esse direcionamento nos planos teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo permanecendo ativo na categoria profissional até os dias atuais. Essas estão expressas nas Diretrizes Curriculares de 1996, nas pesquisas realizadas em instituições, campos de trabalho e na formação do Ensino Superior, no exercício profissional, na construção da Lei que regulamenta a profissão (Lei 8.662/93) e nos princípios éticos da profissão do Código de Ética de 1993.

Todos estes avanços estão balizados pela Teoria Social Crítica, significando que o Serviço Social consolidou um projeto profissional voltado para a defesa universal das políticas sociais, na luta por direitos e na radicalização da democracia, cujo objetivo deste o horizonte histórico é a busca da emancipação humana. Com relação ao projeto profissional, Neto (1999) fala sobre os mesmos que:

Os projetos profissionais apresentam a autoimagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as instituições sociais privadas e públicas. (NETTO, 1999, p. 4).

O mesmo autor afirma ainda que, os projetos profissionais são estruturas dinâmicas e respondem às demandas postas à profissão, às transformações econômicas, históricas e culturais, ao grau de desenvolvimento teórico e prático da

própria profissão e as alterações na categoria profissional. Devido a estes movimentos os projetos profissionais se renovam e se modificam. Sobre esta perspectiva configuramos o Projeto Ético Político do Serviço Social no trânsito dos anos de 1990:

Os elementos constitutivos do projeto ético-político do Serviço Social e os componentes que o materializam no processo sócio histórico da profissão são: a) a explicitação de princípios e valores ético-políticos; b) matriz teórico-metodológica em que se ancora; c) a crítica radical à ordem social vigente – a da sociedade do capital – que produz e reproduz a miséria ao mesmo tempo em que exhibe uma produção monumental de riquezas; d) as lutas e posicionamentos políticos acumulados pela categoria através de suas formas coletivas de organização política. Tais elementos se objetivam e se expressam na realidade na produção de conhecimentos no interior do Serviço Social, pelas instâncias político organizativas da profissão, que envolvem fóruns de deliberação e entidades da profissão e pela dimensão jurídico-política da profissão, onde se constitui o arcabouço legal e institucional da profissão, com um conjunto de leis e resoluções, documentos e textos políticos consagrados no seio da profissão. (TEIXEIRA E BRAZ, 2009, pp. 7- 9).

A direção do Serviço Social que se materializa no Projeto Ético Político profissional direciona a luta pela afirmação dos direitos, como uma luta contra o capital, além de contribuir para a formação de assistentes sociais que sejam propositivos e que tenham habilidades e discernimento, para fazer uso de sua relativa autonomia nos espaços sócio ocupacionais, buscando em cada situação apresentada possibilidades de trabalho. Desta forma, o Projeto Ético Político direciona o exercício profissional através da articulação de suas dimensões técnico-operativas, ético-políticas e teórico-metodológicas. Além desses desafios, Iamamoto aponta:

O Serviço Social, no tempo presente deve ter uma rigorosa formação teórico-metodológica que permita explicar o atual processo de desenvolvimento capitalista e o reconhecimento das formas particulares pelas quais ele vem se realizando no Brasil, assim como suas implicações para as políticas públicas e consequentes refrações no exercício profissional; o acompanhamento da qualidade acadêmica da formação universitária ante a vertiginosa expansão do Ensino Superior privado e da graduação à distância no país; a articulação com entidades, forças políticas e movimentos dos trabalhadores no campo e na cidade em defesa do trabalho e dos direitos civis, políticos e sociais; a afirmação do horizonte social e ético-político do projeto profissional no trabalho cotidiano, o cultivo de uma atitude crítica e ofensiva na defesa das condições de trabalho e da qualidade dos atendimentos, potenciando a nossa autonomia profissional. Nesses desafios residem as resistências atuais. (IAMAMOTO, 2009b, pp. 38-39).

O projeto profissional como base da atuação orienta a formação acadêmica pelos princípios e valores do Código de Ética profissional para apreender a sociedade em que vivemos, com seus processos econômicos e sociais, gerados pelo domínio do capital financeiro que amplia desigualdades e estigmatiza segmentos sociais. O assistente social em meio a este cenário vive uma tensão permanente como trabalhador assalariado, porque o assalariamento promove várias formas de vínculo dependendo de onde o profissional vive e atua<sup>63</sup> como afirmam os sujeitos da pesquisa em suas falas:

Como profissionais assalariados, sua inserção passa pela compra e venda de trabalho especializado aos empregadores estatais e privados. Seu trabalho situa-se, prioritariamente, no campo político-ideológico, pois é chamado a exercer funções de controle social e reprodução da ideologia dominante junto aos segmentos mais pauperizados da sociedade do capital. No entanto, pela sua relativa autonomia pode redimensionar esse trabalho, conforme o projeto profissional de sua formação, dando rumos sociais distintos em relação ao que é esperado por seus empregadores. Daí seu trabalho ser essencialmente político, atravessado por tensões e interesses de classes. (IAMAMOTO, 1998, p. 99).

A abordagem sobre o trabalho dos assistentes sociais no capitalismo contemporâneo e no contexto da luta de classes, remete a desvalorização e a superexploração da força de trabalho, a ampliação do desemprego, do subemprego e a perda de direitos.

Quanto a este último aspecto, podemos observar que o Estado reforça seu caráter assistencialista, ao enfraquecer o acesso aos direitos nas políticas sociais. Um exemplo claro disto é percebido pela substituição de políticas sociais redistributivas e compensatórias pelos programas de enfrentamento da pobreza

---

<sup>63</sup> Em Fortaleza por exemplo, a Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra) mantém parte de seu quadro profissional para atuação nos serviços da política de Assistência Social no município, assistentes sociais e outros profissionais de nível superior e médio que no início de 2014 ingressaram por processo seletivo simplificado, com contratos de trabalho temporários, sem vínculo com a CLT. Há nesse sentido, um descumprimento da NOB-RH/SUAS que define a formação e o ingresso das equipes de referência na PNAS/SUAS. Por outro lado, a inconstância de vínculos trabalhistas sólidos dificulta a ação profissional.

orientados para a seletividade e a focalização da pobreza absoluta, através da transferência de renda<sup>64</sup>.

No momento atual, o capital financeiro marca toda a sociedade com imediatismos, de forma que o trabalhador se torna flexível e descartável, produzindo somente o que lhe é demandado e assim presenciamos a naturalização da realidade social, que fica limitada para encontrar alternativas aos problemas provocados neste contexto. Isso é reafirmado por Guerra ao colocar que,

Podemos afirmar que um novo perfil do trabalhador se gesta na sociedade sob o domínio do capital financeiro, da sociedade dos imediatismos, do salve-se quem puder, do aqui e agora, da razão instrumental, dos fins que justificam os meios, do presente contínuo e exige capacidade de se adaptar às constantes mudanças e às situações cada vez mais precarizadas. (GUERRA, 2010, p.717).

Observamos então, uma metáfora com a ideia do darwinismo social<sup>65</sup> onde só sobrevive ao mundo do trabalho, aqueles [trabalhadores/as] que se adaptam aos processos de precarização e sua constante perda de qualidade do/no trabalho. Além disso, este estereótipo de trabalhador não mostra resistência à precarização e a perda de direitos, mas concentra suas forças e seu foco para apesar delas, ainda se manter no mercado de trabalho. Dessa forma, a precarização do trabalho e a flexibilização dos direitos são as mudanças mais visíveis de um período de hegemonia do capital financeiro:

Nesse sentido, a lógica do capitalismo que se aprofunda nesta etapa é a de expulsar o trabalho vivo do processo de trabalho, como estratégia de valorização do capital. Nesta lógica, uma massa de trabalhadores tem pouca ou quase nenhuma chance de inserir-se novamente no circuito do grande capital, restando-lhes apenas as ocupações aleatórias (ALVES, 2000, p. 76).

Identificamos uma nova cultura do trabalho, com formação de perfis profissionais adaptados à sociedade flexível, onde é delegada ao trabalhador a

---

<sup>64</sup> Ao confrontar a importância relativa das fontes que impulsionaram as transferências de recursos em relação aos custos para os cofres públicos, os dados do IPEA constatam distintos valores para as diferentes fontes de renda: a previdência custou mais 129% do que o BPC na redução da miséria e o Programa Bolsa Família produziu impactos 362,7% maiores que os da Previdência Social ao longo da década de 2001 a 2011. (IAMAMOTO, 2013, p. 329).

<sup>65</sup> O Darwinismo social é a tentativa de se aplicar o darwinismo nas sociedades humanas. Descreve o uso dos conceitos de luta pela existência e sobrevivência dos mais aptos, para justificar políticas que não fazem distinção entre aqueles capazes de sustentar a si e aqueles incapazes de se sustentar.

responsabilidade por sua empregabilidade e, no caso do exercício profissional dos assistentes sociais a situação é a mesma, pois estes profissionais vivenciando os processos aqui descritos sobre a esfera do trabalho, tem sofrido perdas sequenciais como classe trabalhadora e como profissionais, nos serviços, políticas e direitos sociais.

Guerra (2010) descreve a precarização do exercício profissional dos assistentes sociais em várias expressões: pela desregulamentação do trabalho e mudanças na legislação trabalhista, diferentes formas de contrato, vínculos que validam a terceirização, empregos temporários, precariedade dos espaços laborais e desvalorização salarial, ampliação de cooperativas de trabalho, o aumento de profissionais com mais de um trabalho para melhoria da renda, insegurança, a jornada de trabalho extensa (mais de dez horas diárias de trabalho), o sobre trabalho feminino, entre outras. Essas características marcam os espaços laborais dos assistentes sociais, de formas, níveis e graus distintos, segundo a sua inserção diferenciada e diferentes condições sócio ocupacionais, como nos confirmaram as profissionais entrevistadas em suas falas:

Precariza muito a condição do trabalhador, eu sou da seleção desde abril, e desde abril essa equipe nunca se completou. Disseram que vão chamar [o cadastro reserva],mas a questão é que a vaga está aberta, e as pessoas não querem vir, porque as condições de trabalho não favorecem, o salário é baixo, o local é longe. Você faz a seleção, mas não é todo mundo que se identifica quando vem trabalhar numa comunidade extremamente carente, cheia de riscos, quem já tem o costume não estranha, mas tem muitas pessoas que não se adaptam. Pra mim é porque é perto, mas se fosse mais longe era inviável e não compensa. (Assistente Social 2).

Eu vejo que há precarização quando entramos nos sites de concursos vemos mais seleções do que concursos. Aí você não tem direito a um plano de cargos e carreira, muitas vezes está desenvolvendo atividades como a Alta Complexidade que exige dedicação, compromisso, não tô dizendo que nos outros espaços não exista, mas num olhar mais amplo dessa política e de outras também, e desse atendimento, em que de repente você tá aqui, mas não recebe um risco de vida, não recebe nada além daquele salário, que tanto faz estar aqui, como num equipamento da proteção básica, como em qualquer outro lugar. E outro fator que nos leva a pensar na precarização é não ter um vínculo contratual. Você não está ligado à CLT, não tem alguns direitos. Tipo assim: terminou [o contrato], você não vai receber fundo de garantia. E isso não é só aqui em Fortaleza, no interior os gestores usam muito esse caminho pra contratar profissionais e 'responder as diretrizes', que as políticas dão: ah! Tem um técnico de Serviço Social, três ou dois e digamos que seja a diretriz que a NOB SUAS esteja dando, mas as condições né? (Assistente Social 5).

Esse processo de desgaste nas condições de trabalho dos assistentes sociais, em particular pela exigência de metas a serem atingidas desqualifica os serviços prestados<sup>66</sup>, além de estimular o individualismo entre os profissionais na busca de soluções para resolver as demandas urgentes. Neste sentido alguns relatos das profissionais entrevistadas comentam sobre a disparidade no atendimento das demandas:

A gente não consegue sequer chegar perto da meta de visita. Eu tenho uns 50 [cinquenta] casos para acompanhar, fazer relatório e tudo, fora as demandas reprimidas, que vem de denúncias anônimas, esse pessoal a gente não sabe quando vai atender. O Creas é um trabalho de risco, e eu ando em comunidades barra pesada, e só deixo de entrar numa comunidade, se for impedida pelos traficantes. (Assistente Social 9).

Iolanda Guerra nos aponta que além do desgaste das condições de trabalho e das exigências com metas e dados quantitativos, que irão compor a avaliação da PNAS e do SUAS como política social, outros elementos decorrentes precisam ser observados:

Na imediatividade do cotidiano, dadas as suas características estruturadoras, a tendência é de considerar a intervenção pelo seu resultado, sem buscar os seus fundamentos, e de realizar intervenções que concebam o indivíduo isolado da estrutura e contexto sócio histórico, de modo a responsabilizá-lo, e mais ainda, a culpabilizá-lo pelo seu suposto sucesso ou fracasso, com o que subverte-se princípios e diretrizes da formação profissional. (GUERRA, 2010, p. 721).

Os impactos da crise atual do capital, além de reconfigurarem o mundo do trabalho, com as orientações neoliberais para as demandas do mercado, marcam a formação profissional diante dessa conjuntura, com o aumento do desemprego e do exército de reserva. (VIEIRA, 1997).

Neste contexto surgem novas demandas para os profissionais que, na celeridade do cotidiano, nem sempre relacionam os objetivos das instituições em que trabalham, aos objetivos do Projeto Ético Político do Serviço Social. Estes

---

<sup>66</sup> O aumento de expressões da “questão social”, leva ao tratamento da mesma como questão moral passível de criminalização e punição, especificamente, se a referência forem pessoas com baixa ou nenhuma condição socioeconômica, as quais podem ser rotuladas por gênero, aparência, etnia etc. É possível verificar o crescimento de práticas autoritárias e cerceadoras de direitos usadas para tentar preencher as lacunas das políticas públicas, com a refilantropização da questão social e a assistencialização das políticas sociais reduzindo a “solução” dos problemas sociais a intervenções individualizantes, formais e burocráticas. (GUERRA, 2010).

condicionantes favorecem o argumento de que a “questão social”, se reconfigurou de tal forma, que suas diversas demandas implicam na necessidade de redimensionar a formação profissional e cabem alguns questionamentos sobre qual perfil profissional está sendo formado no Ensino Superior para o novo mundo do trabalho no Século XXI?

Nesta direção podemos inferir como desafios ao Serviço Social na atualidade a necessidade de compreender e enfrentar estrategicamente os elementos condicionantes da formação e do exercício profissional, tais como a contrarreforma da Educação gerada pela crise do capital e implementada pelo Governo brasileiro, as formas de precarização das relações e condições de trabalho, a flexibilização dos direitos e a focalização das políticas sociais.

É relevante atentar para o tipo de formação profissional que esses processos e esse modelo de Estado demandam, bem como, para as atuais configurações do ensino em Serviço Social. Na lógica conjuntural aqui descrita são demandadas características ao trabalhador, tais como ter flexibilidade para atuar em diversas funções [a polivalência] e incorporar o individualismo e o imediatismo a favor da competitividade.

Isto desvia o foco dos discentes da formação com critérios de qualidade, para o resultado final, ou seja, obter o diploma de graduado. No Brasil, prioriza-se a formação no Ensino Superior segundo as diretrizes do Banco Mundial sob o discurso da democratização da educação. Mas, na verdade esse discurso se materializa na ampliação de vagas no ensino público e privado, expandindo o campo da educação, de forma aligeirada e precarizada como aponta Cislaghi:

Uma proposta, incluída na LDB aprovada em 1996, prevê a diversificação das modalidades de Ensino Superior, na prática a flexibilização da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que já estava previsto desde a Constituição de 1988.6 Isso, a princípio, favoreceu as universidades privadas, que puderam expandir cursos sequenciais e ensino à distância. (CISLAGHI, 2011, p. 246).

Marilena Chauí (2003) ao analisar as mudanças na Universidade afirma que nos anos de 1990<sup>67</sup> com a contrarreforma do Estado no governo FHC, realizada pelo ministro Bresser Pereira, a universidade passou a ocupar o âmbito dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, ela deixou de ser concebida como um direito, e passou a ser considerada como um serviço, e com esta característica poderia ser um serviço privado, privatizado e mercantilizado.

Trata-se segundo a citada autora, de um movimento para transformar a universidade, de uma instituição social, para uma organização social, uma vez que na primeira acepção, ela tem a sociedade e seus valores como referência, e sua produção é qualificada em critérios de relevância social, já como uma organização social, ela se torna uma referência de si mesma, orientada pela lógica de mercado e valorizando o quanto se produz, em quanto tempo e sob qual o custo é produzido.

Nesta lógica as características das organizações sociais, entre elas a imprevisibilidade, compõem o perfil de profissional adaptável ao contexto sócio histórico. A então nominada universidade operacional é gerida pela racionalidade do mercado e administrada por contratos de gestão mantida por fundações<sup>68</sup>.

O parâmetro legal para esta reconfiguração do Ensino Superior brasileiro foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), regulamentada em 1996, que abriu caminhos para alterações na política de Ensino Superior e se constituiu como referência para a reestruturação da educação introduzindo mudanças nos padrões de avaliação e financiamento, no modelo de gestão do currículo e de produção do trabalho acadêmico, etc. Estes fatores promoveram transformações significativas na esfera universitária e também na identidade das Instituições de Ensino Superior.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> A década de 1990 presenciou a “abertura democrática” brasileira aos ajustes da economia no contexto da mundialização do capital com moldes da denominada modernização conservadora. Os ajustes tiveram início no governo de Collor de Melo (1990-1991) seguiram com menos força no governo de Itamar Franco (1992-1994) e tiveram seu agravamento com Fernando Henrique Cardoso em 1995. A partir desse ano ocorreram as principais mudanças que conduziram à reconfiguração das esferas pública e privada, no âmbito do Estado, assim como da educação superior, até que nos últimos anos vem se cumprindo o essencial das *recomendações* do ajuste neoliberal. (GUERRA, 2010).

<sup>68</sup> Alguns autores (entre eles SILVA JR. e SGUISSARDI, 1999 e LEHER, 2004) por meio de pesquisas trataram de demonstrar a vinculação entre nossa política educacional e o receituário dos organismos multilaterais (FMI, BIRD, Banco Mundial, entre outros).

<sup>69</sup> A regulamentação da LDB implanta bases para disseminação de outro projeto de universidade, baseado nas leis de mercado e critérios de avaliação a ele atinentes, em luta com o padrão historicamente instituído na universidade brasileira, inspirado em moldes europeus (IAMAMOTO, 1998).



Paralelamente, nesse período a formação profissional do assistente social está em pleno movimento, embora marcada pelos dilemas da contemporaneidade:

A contrarreforma como necessidade estrutural para o capitalismo tardio é frontalmente contraditória ao projeto de formação profissional dos assistentes sociais, que compõe o Projeto Ético Político. Ao contrário, adequando a formação da mão de obra intelectual a um novo modelo de produção, também se busca adequar os assistentes sociais a uma nova forma de regulação e reprodução social, mediada por um novo perfil das políticas sociais. (CISLAGHI, 2011, p. 261).

A reformulação da educação superior realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso foi pautada em uma política de diversificação das instituições<sup>70</sup> e dos cursos de nível superior, que se apresentou da seguinte forma:

Expansão do acesso e democratização deste nível de ensino, omitindo, conseqüentemente, tanto a privatização interna das universidades públicas, como o empresariamento da educação superior. Esta diversificação das IES e dos cursos, ocorreu através de estratégias diferenciadas e, entre estas, o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, via educação superior à distância, tem especial importância pela aparência de modernização e de adequação da educação escolar à “nova ordem mundial”. (LIMA, 2005, p. 355).

Os cursos à distância eram utilizados no Brasil até a década de 1990 como oferta de cursos profissionalizantes ou extensões, mas com a educação superior à distância, foram ofertadas novas formas e conteúdos, em concordância com as políticas dos organismos internacionais para educação nos países em desenvolvimento. Assim, a Política Nacional de Educação Superior à Distância, no Brasil, teve o suporte inicial da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) através do seu Artigo nº 80 que se refere ao apoio e incentivo do Poder Público aos programas de ensino à distância. Na sequência de sua efetivação, a educação superior à distância teve regulamentação com o decreto 2.494/98<sup>71</sup> e foi denominada como uma forma de ensino de autoaprendizagem, com a mediação de

---

<sup>70</sup> O Ministério de Educação do Brasil define, para efeito de registros estatísticos, que as instituições de Ensino Superior estão classificadas como Públicas (federais, estaduais e municipais) ou Privadas (comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares). E no atual sistema de Ensino Superior brasileiro, as instituições de Ensino Superior são identificadas de acordo com a sua organização acadêmica (Decreto n. 3.860 de 9 de julho de 2001): Universidades, Centros universitários, Faculdades e Faculdades integradas Institutos e escolas superiores e Centros de Educação Tecnológica.

<sup>71</sup> Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf> acesso em 24 de outubro de 2014.

recursos didáticos em diferentes suportes de informação e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Segundo Lima (2005) se considerarmos a diversificação do sistema de educação superior brasileiro vigente<sup>72</sup>, a educação superior à distância se inscreve na formação acadêmica sob o critério quantitativo, e cresce a ideia de universidade de ensino ou universidade profissional, a partir do desmonte da tríade ensino, pesquisa e extensão, bem como da submissão da formação profissional às exigências do mundo do capital.

Neste modelo universitário a autonomia não é devidamente considerada pois, tanto o Estado como os setores privados têm escala crescente de poder na definição da agenda das universidades obedecendo a critérios políticos de competitividade econômica, e favorecimento a imagem de globalização econômica e da sociedade da informação, ou ainda, para garantia de financiamento estatal àquelas universidades que forem mais competitivas.

Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2013<sup>73</sup>, os cursos de graduação à distância registraram crescimento de 15,7% entre 2012 e 2013. Nos últimos onze anos, a oferta de cursos na modalidade cresceu vinte e quatro vezes. E em 2013, foram registrados 1.258 cursos de ensino a distância contra 52, em 2012. Do total de cursos oferecidos em 2012, tivemos 240 eram bacharelados com um volume de matrículas também crescente em 2013 (1.153.572 matrículas para bacharelados, licenciatura e cursos tecnológicos).

O levantamento mostra também, que os cursos à distância ofertados em instituições privadas de Ensino Superior representaram 87% do número de inscritos. No âmbito do Serviço Social, a modalidade de ensino em EAD tem início no Governo Lula no ano de 2006, com retaliações justificadas por parte do CFESS quanto à qualidade do processo de formação profissional que ficou suprimida:

---

<sup>72</sup> Em 2001, o MEC publicou a portaria nº 2253, que autorizava instituições de Ensino Superior a cumprirem até 20% da carga horária obrigatória de seus cursos regulares presenciais por meio de EaD. No mesmo ano, a Resolução CES/CNE nº 1 permitiu a abertura de cursos de pós-graduação stricto sensu à distância, a serem regulados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

<sup>73</sup> Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior> (acesso em 02 de novembro de 2014).

Um processo formativo desqualificado relaciona-se com a desvalorização profissional e conseqüente reconfiguração do perfil profissional, na medida em que um graduado em serviço social, formado com frágil embasamento teórico-metodológico, técnico-interventivo e ético-político, não tem possibilidades efetivas de se contrapor, por meio de estratégias profissionais cotidianas, ao perfil contemporâneo da política social brasileira: focalista, minimalista, residual, não concebida como direito universal, mas de ação focal nos/as mais 'empobrecidos/as', sem a garantia de um padrão civilizatório digno para toda a população, mas claramente concebida para 'aliviar a pobreza'. Assim, um/a profissional com muitas fragilidades formativas tende a aceitar, sem questionamentos, demandas institucionais de manutenção da lógica desigual presente historicamente em nossa sociedade, sem dispor de instrumentos analíticos e operacionais que somente uma formação densa possibilita. (CFESS, 2014, p.34).

A categoria profissional dos assistentes sociais e suas representações defende e busca de um projeto de formação alicerçado na Teoria Crítica e nos fundamentos da vida social visando formar profissionais competentes para compreender a crise e seus reflexos, nas diversas esferas da realidade social. Nessa perspectiva, as Diretrizes Curriculares (ABEPSS, 1996) para a formação do profissional destacam as mediações que historicamente incidem sobre o perfil de profissional, e as novas demandas e respostas que a profissão "é instigada a construir", e que implicam a capacitação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa para:

Apreender o processo histórico como totalidade; investigar sobre a formação histórica e os processos sociais contemporâneos que conformam a sociedade brasileira, SUAS particularidades no desenvolvimento do capitalismo e do Serviço Social no País; apreender o significado social da profissão e SUAS possibilidades de ação na realidade; identificar as demandas – consolidadas e emergentes – postas ao Serviço Social via mercado de trabalho, visando formular respostas profissionais que potenciem o enfrentamento da "questão social", considerando as novas articulações entre público e privado; além de consolidar o exercício profissional cumprindo as competências e atribuições previstas na legislação profissional em vigor. (ABEPSS, 1996, p. 62).

Nos anos 2000, o Serviço Social brasileiro vivencia uma reconfiguração dos seus quadros profissionais, onde a expansão do Ensino Superior<sup>74</sup> foi

---

<sup>74</sup> Segundo o Censo da Educação Superior de 2013, o percentual de matrículas em cursos de bacharelado é de 67,5% e destes, 86,6% são da rede privada, a qual teve também em 2013, uma participação superior a 80% no número de ingressos nos cursos de graduação. (fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>, acesso em 21 de outubro de 2014).

demarcada por programas como o Reuni<sup>75</sup> e o Prouni<sup>76</sup> implantados no Governo Lula em 2005 e 2007 respectivamente, os quais alteraram significativamente a quantidade de assistentes sociais<sup>77</sup>.

Segundo Lima (2005) o Programa Universidade para Todos - Prouni, instituído pela Medida Provisória nº 213 de 10 de setembro de 2004 foi uma importante estratégia para diminuir as fronteiras entre público e privado. Apresentado como uma das principais ações para garantia do acesso à educação superior, a sua justificativa era o baixo índice de estudantes no Ensino Superior e a existência de um grande número de “vagas ociosas” nas instituições privadas de Ensino Superior, Com o Prouni, as “vagas ociosas” seriam aproveitadas através da concessão de bolsas de estudos.

O referido Programa<sup>78</sup> inscrito nas ações da contrarreforma do Estado e da educação superior no Brasil identifica que a certificação em larga escala e a intensificação do trabalho docente são elementos-chave da política de expansão da educação. Desta forma, a concepção de educação superior para “educação terciária”, do Banco Mundial reivindica o aprofundamento da diversificação das instituições de Ensino Superior e dos cursos, com ênfase no ensino de graduação, desvinculado da pesquisa e da produção crítica e criativa do conhecimento. (BARRETO; LEHER, 2008; LIMA, 2011).

Uma importante referência desta política de expansão com ênfase no ensino de graduação é o Programa Reuni, apresentado através do Decreto

---

<sup>75</sup> Em 2005, LULA cria o Programa Universidade para todos (Prouni) pela Lei 11.096 de 13 de janeiro com distribuição de bolsas integrais e parciais em instituições superiores privadas para estudantes de baixa renda e com reserva de cotas para segmentos populacionais como índios, negros e pessoas com deficiência (CISLAGHI, 2012, p. 271).

<sup>76</sup> O Programa de Reestruturação e expansão das instituições federais do Ensino Superior (Reuni) de abril/2007 instituído pelo Decreto 6.096 caracteriza-se pelo contrato de gestão que fixa metas de desempenho para recebimento de contrapartida financeira. O objetivo do programa seria criar condições para acesso e permanência no Ensino Superior pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. (CISLAGHI, 2012, pp. 278, 279).

<sup>77</sup> No Ceará até 2005 o Estado possuía apenas uma instituição (pública) que ofertava o curso de Serviço Social. De 2008 a 2013, o número de bacharéis aumentou 600% e a oferta de cursos em 2014 é feita por 24 (vinte e quatro) instituições de Ensino Superior (IES), sendo duas públicas (UECE e IFCE), catorze presenciais (FLAS – Juazeiro do Norte, FAC - Fortaleza, FATENE – Caucaia, FATENE – Fortaleza, INTA – Sobral, FVS – Icó, FVJ – Aracati, FAMETRO – Fortaleza, RATIO – Fortaleza, ATENEU – Fortaleza, FPO – Crateús. No Ensino à distância existem oito IES sendo elas: UNESA, UNOPAR, UNIP, ULBRA, UNIDERP, UNITINS, UNIMES, UNISEB. (Dados do Boletim CRESS-CE no mês de maio de 2014).

<sup>78</sup> Em 2014.2 foram ofertadas 115.101 bolsas pelo Prouni. Fonte: <http://prouniportal.mec.gov.br>. Acesso em 03 de novembro de 2014.

Presidencial n. 6.096/2007 <sup>79</sup>, com os seguintes objetivos: aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais; diversificar as modalidades dos cursos de graduação, com a flexibilização dos currículos, do ensino a distância, da criação dos cursos de curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; incentivar a criação de um novo sistema de certificações; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e estimular a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino (BRASIL, 2007). Assim a proposta se inscrevia da seguinte forma:

Para cada universidade federal que aderisse a este termo de pactuação de metas, ou seja, um “contrato de gestão” com o Ministério da Educação (MEC), o governo prometia um acréscimo de recursos limitado a 20% das despesas de custeio e pessoal. Uma análise cuidadosa do parágrafo terceiro dos artigos terceiro e sétimo do Decreto de criação do Reuni deixava claro em que termos ocorreria esta expansão, pois o atendimento aos planos foi condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação. (LIMA, 2013, p. 259).

Neste cenário de expansão da educação superior no Brasil, o Curso de Serviço Social foi identificado no Relatório de Acompanhamento do Reuni (2010) como o segundo curso com maior expansão de vagas para estudantes nas universidades federais, no período 2006 a 2010. Entender sob quais fundamentos isso ocorre, e como ocorre com tanta celeridade essa expansão da educação superior se faz relevante e urgente, por diversos motivos, dentre eles a desproporção entre os estudantes que ingressam e o número de docentes que trabalham a formação, indicando que ocorrem tanto a intensificação do trabalho docente, como a certificação em larga escala nos cursos de Serviço Social.

Assim, a política de expansão operada com o Reuni apresenta um conjunto de desafios para o projeto de formação profissional construído pela Abepss, Enesso e Cfess, que tem como centralidade a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a capacitação política, teórico-metodológica e técnico-operativa dos futuros assistentes sociais. (LIMA, 2013).

Sob esta perspectiva, o trabalho do assistente social tece seus processos de intervenção, no universo de manifestações da “questão social”, que se

---

<sup>79</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)  
Acesso em 03 de novembro de 2014.

expressam na vida dos indivíduos, principalmente nos segmentos das classes subalternas, e também nas iniciativas coletivas por conquista, efetivação e ampliação dos direitos e da cidadania nas políticas públicas.

Isto é oportunizado nos espaços ocupacionais do assistente social, que têm lugar no Estado – nas esferas do poder executivo, legislativo e judiciário, em empresas privadas, em organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, na assessoria a organizações e nos movimentos sociais.

E todos esses diferentes espaços possuem racionalidades, funções e finalidades distintas na divisão social e técnica do trabalho, mas também implicam em relações sociais de natureza particular com sujeitos sociais diversos que figuram como empregadores. Neste panorama se inscrevem as relações que condicionam o caráter do trabalho realizado (voltado ou não à reprodução do capital), assim como o significado social da profissão e seus efeitos na sociedade.

São os espaços ocupacionais que evidenciam e materializam as competências e atribuições dos profissionais que realizam assessorias, consultorias e supervisão técnica; contribuem na formulação, gestão e avaliação de políticas, programas e projetos sociais; atuam na instrução de processos sociais, sentenças e decisões, em particular na área sócio jurídica; realizam estudos socioeconômicos e orientação social a indivíduos, grupos e famílias, predominantemente das classes subalternas; impulsionam a mobilização social desses segmentos e realizam práticas educativas; formulam e desenvolvem projetos de pesquisa e de atuação técnica, além de exercer funções de magistério, direção e supervisão acadêmica.

Os assistentes sociais realizam assim, uma ação socioeducativa na prestação de serviços sociais viabilizando o acesso aos direitos e aos meios de exercê-los, contribuindo para que necessidades e interesses dos sujeitos sociais adquiram visibilidade na cena pública e possam ser reconhecidos, estimulando a organização dos diversos segmentos dos trabalhadores para a defesa e ampliação dos seus direitos, especialmente os direitos sociais. Assim a profissão reafirma o compromisso com os direitos e interesses dos usuários e a defesa da qualidade dos serviços sociais. Identificamos essas características na fala dos sujeitos entrevistados:

O trabalho no CRAS se orienta pelas referências normativas e temos encaminhamentos para concessão de benefícios, atendimento individual, acolhidas, execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos [SCFV], realizamos oficinas com famílias, planejamento, divulgação e mobilização dos usuários para a importância do Conselho Municipal de Assistência Social, para a participação [dos usuários] nos processos de escolha do mesmo. (Assistente Social 8).

O conhecimento acadêmico é um arcabouço pra prática cotidiana. No caso da dimensão ético-política por exemplo, é a minha relação com o usuário, que embora seja um sujeito que esteja ali invisível como um morador de rua, ele tem todas as dimensões de um ser humano, de um sujeito mesmo, de um cidadão, que teve demandas não satisfeitas ao longo de sua história, teve rompimentos com a família e com as próprias políticas, quando não tem acesso [...] E eu devo ter essa compreensão e fazer os encaminhamentos, de forma que esse usuário, não tenha que bater de porta em porta de forma cansativa, que o leve até a desistir de ir em busca [dos seus direitos]. (Assistente Social 5).

Tal perspectiva enseja que o trabalho profissional na sociedade depende do conjunto das relações e condições sociais por meio das quais ele se realiza. E nestes espaços profissionais os (as) assistentes sociais atuam na formulação, planejamento e execução de políticas públicas. Nessa perspectiva, o Serviço Social brasileiro na atualidade, se configura nas esferas da academia e do exercício profissional voltado à defesa do trabalho e dos trabalhadores, do acesso a terra para a produção da subsistência, a defesa do meio ambiente, compromisso com a afirmação de princípios como a democracia, a liberdade, a igualdade e a justiça social.

Nessa direção social, defender e afirmar os direitos de cidadania para que haja reconhecimento das necessidades e interesses dos sujeitos sociais é imprescindível ao desenvolvimento social inclusivo para todos, sem discriminação de qualquer tipo. Para isto, o Serviço Social brasileiro construiu um projeto profissional crítico e propositivo, com fundamentos históricos e teórico-metodológicos na tradição marxista, apoiado em valores e princípios éticos humanistas e nas particularidades da formação histórica do país.

Este projeto adquire materialidade com o conjunto das regulamentações profissionais do Código de Ética do Assistente Social (1993), a Lei da Regulamentação da Profissão (8.662/93) e as Diretrizes Curriculares da formação acadêmica (ABEPSS/ CEDEPSS, 1996). A Lei n. 8.662, de 7 de junho de 1993, que

regulamenta a profissão, estabelece respectivamente nos seus artigos 4º e 5º as competências<sup>80</sup> e atribuições<sup>81</sup> privativas do assistente social.

As competências expressam capacidade para apreciar ou dar resolatividade a determinado assunto, não sendo exclusivas de uma única especialidade profissional, pois são a ela concernentes em função da capacitação dos sujeitos profissionais. Já as atribuições são prerrogativas exclusivas do assistente social, ao serem definidas enquanto *matéria, área e unidade* de Serviço Social.

É necessário reiterarmos que a atuação profissional dentro do processo de reprodução das relações sociais, não é uma mera repetição ou reposição do instituído. Ao contrário possibilita a criar novas necessidades, mesmo diante de um processo onde se aprofundam desigualdades e são criadas novas relações sociais na luta pela hegemonia entre as classes.

---

<sup>80</sup> Art. 4. Constituem competência do Assistente Social: I – elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares; II – elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas, e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil; III – encaminhar providências e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população; IV - (Vetado); V – orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa dos direitos; VI – planejar, organizar e administrar benefícios e Serviço Sociais; VII – planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais; VIII – prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo; IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade; X – planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social; XI – realizar estudos socioeconômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades. (CFESS, 2006).

<sup>81</sup> Art. 5º. Constituem atribuições privativas do Assistente Social: I – coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social; II – planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social; III – assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social; IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre matéria de Serviço Social; V. – assumir no magistério de Serviço Social tanto ao nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em curso de formação regular; VI – treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social; VII – dirigir e coordenar Unidades de Ensino e Cursos de Serviço Social de graduação e pós-graduação; VIII - dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudos e de pesquisa em Serviço Social; IX – elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou outras formas de seleção para Assistentes sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social; X – coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social; XI – fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais; XII – dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas; XIII – ocupar cargos ou funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional. (CFESS, 2006).



Essa é uma noção clara do vir-a-ser histórico, a possibilidade de apreensão do movimento que cerca a tensão nas relações sociais entre as classes e sujeitos, bem como as possibilidades de ruptura com a alienação, por meio da ação criadora dos homens na construção da história. Tal direcionamento recusa visões segmentadas e isoladas sobre a realidade, sejam elas economicistas, politicistas ou culturalistas (IAMAMOTO, 2002).

Reafirma-se, a dimensão contraditória das demandas e requisições sociais que se apresentam à profissão, pela expressão das forças sociais que nelas incidem: tanto o movimento do capital, quanto os direitos, valores e princípios que fazem parte das conquistas e do ideário dos trabalhadores. São essas forças contraditórias, inerentes à dinâmica dos processos sociais, que criam bases reais para a renovação do estatuto da profissão.

Ao se inscrever no conjunto das práticas sociais acionado pelas classes e mediadas pelo Estado, diante da “questão social” o Serviço Social atua na mediação da dinâmica das relações sociais na sociedade e tem o exercício profissional polarizado nessa teia de relações e interesses sociais. O exercício profissional é parte do processo de continuidade da sociedade de classes, e nele também identifica possibilidades de transformação dessa sociedade, para além dos projetos que referenciam os interesses de classes (distintas), com embates e fomento às desigualdades.

Neste cenário, o projeto profissional do Serviço Social é estratégico, por manter relação com os projetos societários mais amplos, diante do quadro atual de continuidade e agudização da ofensiva capitalista, de enfraquecimento das lutas e da resistência dos movimentos organizados do trabalho. Assim não caberia uma postura contemplativa e teoricista, mas uma atitude reflexiva, fundamentada e orientada estrategicamente sobre como faremos uso de nossos espaços sócio ocupacionais e acadêmicos nesta construção, evitando que ela não fique relegada aos limites apresentados na contemporaneidade.

Inferimos que o perfil profissional demanda um processo formativo e educativo atento às contradições da contemporaneidade (IAMAMOTO, 1998) já que o exercício da profissão exige sujeitos competentes para propor e negociar no âmbito das instituições os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho,

suas qualificações e atribuições profissionais. Isto requer ir além do imediato das rotinas de trabalho, em busca de compreender no movimento da realidade, o que dizem as tendências e quais possibilidades podem se tornar oportunidades para que os profissionais desenvolvam e transformem em projetos de trabalho.

Ao passo que o Serviço Social tem como referência seu projeto ético-político, este se encontra num momento decisivo, por evidenciar a própria trajetória da profissão. Este momento histórico significa manter ou não, as bases teóricas, organizativas e ético-políticas do projeto coletivo da profissão, que constituiu a identidade do Serviço Social brasileiro do final dos anos de 1970 até os dias atuais. E reafirmá-lo implica em dar respostas aos desafios atuais, dos quais não podemos fugir ou negar no campo do exercício profissional, com as ações dos profissionais nas diversas áreas, a partir de intervenções qualificadas, éticas e socialmente comprometidas. E nestes desafios se projeta o campo da formação profissional, que está atrelada a expansão de cursos de graduação com implicações diversas para o exercício.

Sobre este desafio, uma peça-chave permeia a construção da identidade profissional durante o processo formativo: o projeto pedagógico que a profissão vem construindo<sup>82</sup>. Segundo as atuais Diretrizes Curriculares, este projeto se vincula a uma concepção de educação e de sociedade referenciada na “construção de uma nova ordem societária, sem dominação/exploração de classe, etnia e gênero” o que “supõe a erradicação de todos os processos de exploração, opressão e alienação”, princípios balizadores do Código de Ética do assistente social (CFESS, 2006, p. 23-41).

A concepção emancipatória que não está na origem da profissão e nem se fez espontaneamente, mas que tem sua história tecida nas lutas sociais, pelas quais se deram condições sociopolíticas que possibilitaram os assistentes sociais brasileiros a estruturarem um projeto profissional crítico, que em seu desenvolvimento rompe com as matrizes conservadoras do Serviço Social. (NETTO, 1996).

---

<sup>82</sup> O Projeto gestado nos movimentos de resistência contra o golpe militar em 1964 ganhou densidade nas lutas pelo reingresso da classe trabalhadora na cena política e pelas conquistas democráticas no campo dos direitos humanos e das políticas sociais públicas, universalistas, que marcam as décadas de 1970/1980 e que culminam com o processo constituinte enfeixado na nova Constituição da República, em 1988. (KOIKE, 2009, p. 11).

Nesta perspectiva e consolidado pela categoria, o projeto de formação profissional do assistente social deve expressar o Projeto Ético Político, também conhecido como projeto profissional, o qual resultou de longa construção da categoria profissional e coloca a necessidade de contextualizar o significado social da profissão nos anos de 1990 evidenciando as mediações históricas que incidem sobre o perfil da profissão hoje: as demandas e as respostas sobre as quais é instigada a construir. (ABESS/CEDEPSS, 1996).

Na formação profissional, o que se põe em discussão é o próprio perfil do profissional que se pretende afirmar: um técnico treinado para intervir num campo de ação determinado, com a máxima eficiência operativa, ou um intelectual que, habilitado para operar numa área particular, compreende o sentido social da operação e a significância da área no conjunto da problemática social (NETTO, 1996, p.125).

Diante destas questões reiteramos a mediação exercida pelo campo de atuação da política social, com suas determinações históricas e estruturais, geradoras dos espaços sociocupacionais de trabalho dos assistentes sociais, pela qual a institucionalização da profissão ingressa na sociedade do capitalismo monopolista.

Mas por ser uma criação deste último, a política social é um campo de mediações em permanente transformação, para lidar com as consequências da reprodução das relações sociais expressas na questão social. Entendemos que encaixar a política social nesta trajetória demanda pensar também seu mediador direto, ou seja, o Estado. Nesta proposta abordaremos na Seção II o Estado e a Política Social em suas trajetórias, embates e mudanças nos contextos mundial e brasileiro.

### **3 ESTADO E POLÍTICA SOCIAL NOS CONTEXTOS MUNDIAL E BRASILEIRO: ARENAS HISTÓRICAS E CONTRASTES POLÍTICOS**

Só existe diferença entre os iguais, entre os desiguais existe hierarquia.

(Maria Barbosa Pinto)

O cenário brasileiro é um espaço que congrega diversidades e adversidades desde a sua formação, e destas, nossa sociedade não está livre até a atualidade. Para irmos ao encontro do trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais nos espaços ocupacionais do SUAS consideramos o fato de que, a Assistência Social vem se constituindo como um grande campo na prestação de serviços sociais governamentais:

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

O campo das políticas sociais onde figura a Política de Assistência Social é demarcado legalmente, como direito do cidadão às provisões sociais e dever do Estado, quanto ao provimento destas como gestor dos processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho. Nesta trajetória foram pensadas as formas de proteção social para pessoas ou grupos que estivessem momentaneamente ou definitivamente incapacitados para o trabalho, bem como desenharam os sistemas de seguridade social, e são eles que apontam quais políticas centrais estarão em vigor na atualidade, quais serão os seus formatos, e regras de cobertura adotadas conforme o momento histórico de cada país.

As políticas sociais sofrem condicionamentos de regulação econômica, social e política, onde são apresentadas as demandas da sociedade e estabelecido o âmbito das responsabilidades no provimento destas necessidades de reprodução social. Vale lembrar que as demandas por proteção social pressupõem que o

cidadão esteja engajado no processo produtivo e no modo de reprodução da sociedade:

Os indivíduos considerados improdutivos para o capital inserem suas necessidades no âmbito da proteção social. A lógica da sociedade do capital é antagônica à proteção social, por considerá-la expressão de dependência, e atribui às suas ações o contorno de manifestação de tutela e assistencialismo, em contraponto a liberdade e autonomia que, pelos valores da sociedade do capital, devem ser exercidas pelo “indivíduo” estimulando sua competição e desafio empreendedor. Nesse ambiente, a proteção social é estigmatizada no conjunto da ação estatal e, por consequência, esse estigma se espalha àqueles que usam de suas atenções e, até mesmo, a quem nela trabalha e os mandatários de proteção social são nominados por inválidos, uma vez que, para o capital não são contáveis seu autossustento não é mantido pelo salário advindo da ocupação, emprego ou trabalho. (SPOSATI, 2013, p. 656).

Dessa forma é preciso explicitar o significado das políticas sociais em sua gênese e sua funcionalidade estratégica ao sistema do capital com expansão no pós Segunda Guerra, quando entra em operação o fundo público<sup>83</sup> na redistribuição da riqueza produzida, sob a forma de serviços e benefícios, até a instauração de novas bases na relação entre o Estado e a sociedade civil, ao final do Século XX e início do Século XXI, com o modelo de gestão neoliberal. Dessa forma apresentamos algumas pistas identificadas por Behring para compreender o campo das políticas sociais:

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens (reais) que balizam as possibilidades e limites da política social. (BEHRING, 2009, p. 315-316).

Faremos uma breve digressão histórica sobre o surgimento e expansão das políticas sociais no cenário mundial, para compreender a origem do atual quadro histórico brasileiro, e mais especificamente, da Política de Assistência Social, sob o signo da funcionalidade estatal, onde se inscreve o trabalho dos assistentes sociais

---

<sup>83</sup> Nos países capitalistas desenvolvidos e também no Brasil, no segundo pós-guerra privilegiou-se a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos para os mais pobres. O Estado social tratou de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, e retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho. (POCHMANN, 2004).

desta pesquisa. No âmbito do trabalho profissional tendo como base o Projeto Ético Político profissional, e a concepção de cidadania nele qualificada é fundamental sustentar a defesa e a afirmação de direitos:

A concepção de cidadania presente no Projeto Ético Político profissional do Serviço Social brasileiro articula direitos amplos, universais e equânimes, orientados pela perspectiva de superação das desigualdades sociais e pela igualdade de condições. São estes parâmetros que balizam a defesa da assistência social como política de Seguridade Social, entendendo que esta última deve incluir todos os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social) de modo a conformar um amplo sistema de proteção social, que possa garantir mudanças efetivas nas perversas condições de vida da classe trabalhadora. (CFESS, 2011, p.1).

Face ao exposto indagamos as seguintes questões: qual o lugar da política social neste percurso histórico e quais implicações recaem sobre a formação e o exercício profissional dos assistentes sociais no SUAS? Estes pontos compõem o próximo item deste estudo.

### 3.1 O SURGIMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA SOCIEDADE CAPITALISTA: REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS POLÍTICAS SOCIAIS.

Se conseguirem que você faça as perguntas erradas, não será necessário eles se preocuparem com as respostas.

(Thomas Pynchon)

A formulação e o desenvolvimento das políticas sociais na sociedade capitalista contemporânea e, especificamente no Brasil, vem ganhando centralidade na agenda social do País. Desta forma, compreender a Assistência Social enquanto Política de Estado requer examiná-la em sua interação com o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado que as opera. O enfoque sobre as políticas sociais na contemporaneidade como políticas de responsabilidade estatal incorpora e reflete a dinâmica dos interesses societais.

Nesta perspectiva a Política Social é uma modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos,

respondendo a interesses diversos, ou seja, ela expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Esses interesses não são neutros ou igualitários, mas se reproduzem contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem. (YAZBEK, 2008).

O contexto atual, mesmo apresentando uma nova forma de gerir, representada pelas ideias neoliberais, mantém a característica que acompanha a trajetória histórica do Estado, ou seja, ele permanece entranhado nas relações contraditórias entre as classes sociais, e reflete os conflitos que as perpassam. Essas relações assimétricas e desiguais tem influência sobre a reprodução social das classes subalternas e o processo de acumulação. Assim, entendemos que se trata de um movimento repleto de conformismos e rebeldias projetadas na consciência e luta para o reconhecimento das necessidades individuais e coletivas das pessoas em sociedade.

Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a “questão social” para a esfera pública. Ela [a “questão social”] passa a exigir a interferência do Estado no reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e nos serviços sociais, mediações fundamentais para o trabalho do assistente social. (IAMAMOTO, 2013, p. 331).

Cabe ressaltar, que as contradições do sistema capitalista incidem sobre o Estado enquanto regulador dessas relações, e também sobre as instituições, com suas políticas, programas, projetos e serviços. Nesta lógica, as políticas sociais deveriam ser pensadas considerando as relações sociais concretas e as respostas que o Estado apresenta às expressões da “questão social”.

A “questão social” é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura derivada de uma causa comum: a produção social mais coletiva para o trabalho se expande socialmente, mas a apropriação dos frutos é privada, monopolizada por parte da sociedade. Sob essa ótica, a expressão “questão social” surgiu na Europa Ocidental no século XIX (1830) dentro do processo de formação e desenvolvimento da classe operária, com seu ingresso no cenário político da sociedade em busca de reconhecimento como classe e de melhores condições por parte do empresariado e do Estado. (IAMAMOTO, 1995, p. 77).

A intervenção estatal em relação a “questão social” adota o modelo de organização da sociedade capitalista com seus conflitos e contradições, tendo em vista que ela agrega várias desigualdades nas relações de gênero, étnico-raciais, relações com o meio ambiente e formações regionais, e apresenta uma dimensão estrutural – enraizada na produção social contraposta à apropriação privada dos frutos do trabalho ela afeta diretamente a vida dos sujeitos numa luta aberta por respeito aos direitos civis, políticos e sociais. (IANNI, 1992).

Historicamente, as iniciativas de regulação estatal ocorreram com os movimentos de ascensão do capitalismo e da luta de classe marcados pela superexploração do trabalho<sup>84</sup>. De acordo com Bresciani (2004) o início da Revolução Industrial, especialmente em países como a Inglaterra e a França, desencadeou-se uma intensa pauperização dos trabalhadores junto com o processo de industrialização que trouxe um imenso custo social, porque se tratava de uma superpopulação urbana sobrando, despojada de seus vínculos [rurais], por ter sido obrigada a se deslocar para as cidades e nelas viver de forma desprotegida, em condições insalubres e com vários problemas no Século XIX.

Este cenário se expandiu nos países capitalistas e nos países periféricos, e com ele, emerge a demanda por uma intervenção de proteção social regulada pelo Estado. Mas, de onde nasce a ideia de proteção social? Segundo Sposati (2009, p.21) ‘o sentido de proteção supõe a ideia de preservar e defender prioritariamente a vida e a dignidade humana, e nestas, os direitos humanos e sociais’.

É relevante lembrar, que as diferentes formas de proteção social perpassam a história e o espaço das sociedades, em um processo que se renova, mas não perde sua universalidade. Assim, as formas de proteção aos membros mais vulneráveis sempre ocorreram na maioria das sociedades humanas, como o caso da família, um exemplo clássico ainda utilizada, por seu caráter protetivo e funcional à sociedade.

Para Giovanni (1998) existem formas às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas, que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros, e estes sistemas estão interligados a certas vicissitudes da vida

---

<sup>84</sup> Este confronto promoveu a organização dos trabalhadores para exigir do Estado liberal a regulamentação da jornada de trabalho que atingia até dezesseis horas em condições aviltantes de trabalho.



natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Mesmo com variações históricas e culturais, o início da industrialização e a expressividade da “questão social” transformaram os mecanismos de proteção social dos indivíduos, exercidos anteriormente e exclusivamente pelas famílias, segmentos religiosos e comunidades.

No caso do processo de industrialização, o movimento dos trabalhadores e de suas famílias entra na esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda política, e pondo em evidência a miséria que os atingia devido a estruturação da sociedade capitalista. As lutas por direitos sociais desencadearam o envolvimento do Estado no reconhecimento desta situação, e com intervenções nas relações sociais, como foi o caso das legislações do trabalho, e da proteção social representada pelas políticas de Seguridade Social, Previdência, Assistência e Saúde.

Esta intervenção do Estado se amplia na transição entre o Capitalismo concorrencial e o monopolista, sob as articulações entre a burguesia e o Estado, e agravada por grandes problemas urbanos. Aos poucos, esse primeiro proletariado se organizou enquanto classe trabalhadora e movimento operário, em busca de melhores condições de trabalho e proteção social. Dessa forma, levaram suas reivindicações à esfera pública, colocando-as na agenda política e pondo em evidência a miséria que os atingia com o crescimento da sociedade capitalista.

Pereira (2008) afirma que nas sociedades pré-capitalistas, a assistência aos pobres era acompanhada por uma disciplina repressiva para manter a ordem social e punir a vagabundagem<sup>85</sup> como ocorreu na Inglaterra, onde as leis inglesas, presentes entre os Séculos XIV e XIX foram regulações sociais assumidas pelo Estado, na transição da ordem feudal, para a capitalista cercada de miséria generalizada, desabrigos e epidemias, a partir da constatação de que a caridade cristã não daria conta sozinha destas questões. São exemplos disto, a Speenhamland (1795) e a Lei dos Pobres (1834) que figuraram enquanto leis

---

<sup>85</sup> Em conformidade com a autora citada, Behring e Boschetti (2006), reiteram que nas sociedades pré-capitalistas, as iniciativas de legislações sociais articuladas com ações da caridade privada e ações filantrópicas constituíram as protoformas das políticas sociais, e destaca as leis inglesas anteriores à Revolução Industrial, tais como: o Estatuto dos Trabalhadores (1349); o Estatuto dos Artesãos (1563); a Lei dos Pobres Elisabetanos (1531-1601); a Lei Speenhamland (1795) e a Lei revisora dos Pobres (1834).

inglesas antes da Revolução Industrial, que chegaram a ser consideradas arcabouços das políticas sociais. Ambas não tinham como foco a proteção dos pobres, mas sim punição destes, aliada à indução ao trabalho.

Polanyi (2000) relata que a lei inglesa Speenhamland (1795) concedia abonos que funcionavam como uma renda mínima para sobrevivência, com ou sem trabalho. Na ótica da autora, isto impediu a criação de um mercado de trabalho livre até 1834, quando esta lei foi extinta e substituída pela Poor Law no mesmo ano, que retirou os abonos concedidos até então, e relegou muitos indivíduos necessitados à própria sorte. Neste cenário de transição da sociedade feudal para a sociedade capitalista, as discussões passam a girar sobre qual seria o papel do Estado na nova conjuntura histórica.

A Poor Law marcou no capitalismo liberal, a superioridade do trabalho como fonte de renda exclusiva, e deixou a assistência aos pobres para a Filantropia. Um dos fundamentos centrais ao liberalismo da época foi o princípio moral de que a assistência estimula o ócio e a preguiça, e isso resulta em desestímulo ao trabalho, portanto devia ser abolida, ou se aplicada, deveria ser destinada somente para os pobres incapazes de manter sua sobrevivência pelo trabalho, ou seja, as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência.

Inspiradas neste princípio de organização, foram implementadas as principais políticas sociais nos países capitalistas, no final do Século XIX e depois consolidadas após a Segunda Guerra Mundial. Na ótica liberal, as políticas assistenciais que garantiam renda aos trabalhadores sempre foram vistas, como ameaças à sociedade de mercado, ou seja o objetivo é proteger o capital e não o trabalho. (FERREIRA, 1999; SILVA e SILVA, 1997; GORZ, 1987 *apud* BOSCHETTI, 1999).

As principais políticas que conformaram e consolidaram o Estado Social nos países capitalistas desenvolvidos foram orientadas pelo primado do trabalho, e instituíram-se como direito do trabalho. Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho para todos, os Estados capitalistas desenvolvidos garantiram direitos derivados do exercício do trabalho. Este princípio orientou a construção do Estado Social em praticamente todos os países europeus. E é inegável sua incorporação pela seguridade social brasileira, sobretudo no que se refere aos benefícios e serviços garantidos pelas políticas de Previdência e Assistência Social. (BOSCHETTI, 1999, p. 68).

A Seguridade Social apresenta duas lógicas de proteção social básicas, que são a assistência e os seguros sociais, o que é denominado complexo previdenciário-assistencial. Assim, os benefícios funcionam como um complemento à renda ou substituição da mesma e, o critério de atendimento/provimento envolve a capacidade ou aptidão para o trabalho, como ocorre com os segmentos etários e pessoas com deficiência que citamos há pouco. Para estes foi estabelecido o direito à assistência gratuita e não contributiva, com responsabilidade do Estado no provimento da sua subsistência.

Com relação as demais pessoas em condições de trabalho, estas tem o dever de trabalhar, e atendendo a esta condição teriam o direito aos seguros de aposentadorias e pensões, se houver contribuição financeira do próprio trabalhador enquanto estiver ativo. Com essa lógica, o recurso das contribuições diretas passa a ser destinado às prestações previdenciárias atendendo a lógica do seguro e a assistência fica submissa às contingências orçamentárias.

Segundo Boschetti (1999), no Brasil, os pressupostos do complexo previdenciário-assistencial estiveram presentes na construção das políticas sociais como a assistência e a previdência desde a década de 1930. Porém houve um reconhecimento tardio da assistência como direito social, que ocorreu somente em 1988 na Constituição Federal, e em meio a uma conjuntura de pressões populares. Inicialmente, a cobertura da assistência era apenas para os segmentos absolutamente incapazes ao trabalho: idosos, deficientes e crianças, os quais foram reconhecidos como cidadãos portadores de direito às prestações assistenciais para garantia de renda. As pessoas em condições físicas de trabalhar não fariam jus à assistência<sup>86</sup>. Verifica-se no caso da Política Nacional de Assistência Social, a aplicação de princípios como a seletividade e a focalização<sup>87</sup>, como condicionantes

---

<sup>86</sup> A Constituição é clara: para estes que estão em condições de trabalhar, o objetivo é a promoção ao mercado de trabalho (art. 199 CF/88). As legislações posteriores regulamentadoras da política de assistência social só reforçam este princípio: Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Norma Operacional Básica – NOB, e também a revisão do Benefício de Prestação Continuada – BPC para idosos e deficientes. (BOSCHETTI, 1999, p. 69).

<sup>87</sup> A seletividade rege-se pela intenção de eleger, selecionar. Os objetivos da seletividade não são estabelecer estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas definir regras e critérios para escolher e averiguar criteriosamente, quem vai ser selecionado e incluído. Já a focalização não pode ser entendida apressadamente como sinônimo de seletividade. Focalizar, não é restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades. A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, pois restringe e reduz as ações (BOSCHETTI, 2003).

de acesso aos benefícios e auxílios. É importante mencionar isto, porque os modelos de intervenção citados, e as tendências impostas ao trabalho do assistente social na atualidade tem funcionalidade a partir de raízes do liberalismo e acrescidas do (neo)liberalismo nesta etapa do capital:

Ao nível das requisições profissionais a raiz liberal vêm interferindo decisivamente nas respostas institucionais à “questão social” no campo da política social começando pelo o reforço do individualismo e a responsabilização da família trabalhadora na ultrapassagem dos níveis de pobreza. A tendência é transferir aos indivíduos e suas famílias – apesar da precariedade, as condições de sua sobrevivência – a responsabilidade de criar condições para o enfrentamento das desigualdades, o que se expressa nas condicionalidades para o acesso às políticas públicas. E os assistentes sociais são chamados a exercer a fiscalização das famílias, a priori infantilizadas e criminalizadas no cumprimento dessas exigências. Ou seja, esses profissionais são chamados a exercer a “vigilância social” ou o “policiamento social” dos pobres, evitando artimanhas no uso indevido de recursos públicos, demanda persistente desde os primórdios da profissão. É interessante observar que ao grande capital não é requerida qualquer “vigilância social”, em decorrência dos créditos públicos obtidos para mover seus negócios. (IAMAMOTO, 2013, p. 337).

Com referência ao nosso objeto de estudo, a proteção social se constitui como uma das seguranças previstas no SUAS, mas reitera questões como o pragmatismo, a territorialidade, o atendimento a grupos vulneráveis ou impossibilitados para o trabalho, o compartilhamento das ações da assistência com a sociedade civil ensejando a refilantropização<sup>88</sup>.

Estas características são fortalecidas na conjuntura neoliberal, que ao evocar o Estado mínimo para o social, com foco na matricialidade familiar e os programas de transferência de renda, apresenta este modelo de proteção como alternativa de contingência orçamentária no atendimento das refrações da questão social no Brasil.

---

<sup>88</sup> A categoria “refilantropização” é utilizada desde início dos anos 1990 para designar uma das principais estratégias de implementação do neoliberalismo nos países de capitalismo periférico. Consiste em liberar o Estado de suas responsabilidades no enfrentamento das expressões da questão social transferindo-as à sociedade civil, que é incentivada a reorganizar-se e modernizar-se através de novos mecanismos de gestão social para suas entidades e organizações amparadas por uma nova legislação na área, agora denominada de Terceiro Setor. Nesse contexto, as entidades tradicionais irão deparar-se com a emergência de uma nova geração de entidades, que amparadas no voluntarismo, atendem aos apelos do Estado para se responsabilizar pela questão social. (YAZBEK, 2012, p.17).

### 3.2 DO LIBERALISMO MUNDIAL AO NEODESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO: AS METAMORFOSES DO ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS.

A historicidade do Estado é fundamental ao estudo de suas instituições. Nesta direção, o Estado democrático de Direito<sup>89</sup> manifesta a trajetória secular do Estado liberal, para se afirmar como mediador na realização da igualdade, da dignidade da pessoa humana e do conteúdo democrático dos direitos sociais e políticos.

Entretanto, essa secularidade não sofreu esta mudança até 1789, quando a Revolução Francesa evocou a garantia de liberdade, e a França adotou a forma de governo republicana, que instituiu a divisão dos poderes em executivo, legislativo e judiciário, concepção que se espalhou na maioria dos Estados contemporâneos, em detrimento ao predomínio das monarquias absolutistas<sup>90</sup> e dos governos totalitários, onde prevalecia a vontade do rei ou imperador sobre o seu território e seus súditos.

Outros pontos em destaque neste processo histórico foram a efetivação da nascente burguesia, e a questão do papel do Estado que priorizava a propriedade e a desigualdade, em detrimento da coletividade e do bem comum. Assim para minimizar o impasse de desigualdade, o Estado social foi apresentado como legítimo e distante da corrupção, porque seu objetivo deveria ser o bem comum da sociedade e o respeito à vontade geral, ou seja, a soberania do poder, deveria estar nas mãos do povo, através de um corpo político dos cidadãos (o parlamento) que atuaria pela via da democracia direta.

No Século XIX, para favorecer o crescimento econômico, a burguesia promoveu a ideia do mercado como mecanismo natural de regulação das relações sociais, e nesta ótica o Estado deveria delegar ao mercado toda a regulação social e o livre comércio. Paralelamente, foram impressas as noções da ética do trabalho,

---

<sup>89</sup> O Estado Democrático de Direito possui duas premissas básicas: em primeiro lugar, a ideia liberal de direitos concernentes à liberdade dos indivíduos e em segundo lugar, a ideia democrática de soberania popular.

<sup>90</sup> O Estado Absoluto representado pelo rei, que detinha em SUAS mãos todos os poderes, a partir do século XVIII passou a ser visto como inimigo da liberdade individual e surgiu então o Estado liberal que trouxe alguns benefícios aos indivíduos, como o reconhecimento da liberdade humana, porém, o favorecimento à burguesia trouxe consequência sociais, como o proletariado e as aglomerações urbanas, realidade esta que provocou no século XIX a ascensão de movimentos sociais.

onde o trabalho sempre é bom, independente de suas condições de realização e desconsiderando o processo em si, pois o empenho individual para alcançar resultados era a tônica, e caso os resultados não viessem, isto seria um problema individual de cada um.

Com esta concepção, reafirmavam-se as contradições e a desigualdade da sociedade de classes e da exploração do trabalho, e a funcionalidade do Estado seria para garantir uma base legal que estabelecesse o mercado livre, neste formato citado. O Estado precisaria ser mínimo para o social, e necessário à preservação da propriedade (privada). Nesta perspectiva, o contexto liberal apregoava a naturalização da miséria como condição humana 'natural' e disto resultaria obviamente a desigualdade social.

Para Pereira (2008) nessas condições, o Estado prestaria a assistência mínima aos pobres<sup>91</sup> e a política social funcionaria como um paliativo funcional para amenizar a "questão social", pois as atividades estatais se concentrariam na defesa das fronteiras e na repressão de questões internas, além da aplicação de preceitos do direito civil, como a proteção contra ofensas individuais e na execução de obras públicas, não realizadas pela iniciativa privada.

Assim se configuraria o Estado liberal, para a garantia da liberdade individual, da propriedade privada e do livre mercado. Nesse aspecto, a medida que a pobreza avançava, a intervenção proposta com a nova Lei dos Pobres, retirou o abono previsto na Lei anterior (Speenhamland), e utilizou as *workhouses* (casas de trabalho) para pessoas que necessitassem de assistência, mas pudessem trabalhar e a centralização de atividades assistenciais em várias Paróquias, transformando-as em uma Unidade da Lei dos Pobres, que terminou por ampliar contradições como o crescimento do exército industrial de reserva e a superpopulação relativa, sendo esta última resultado do aumento da miséria por desemprego ou migração. Marx (2012) pontua que deste quadro emergiram os movimentos de trabalhadores em busca de melhores condições de vida.

---

<sup>91</sup> Na Lei dos Pobres de 1834, a ajuda aos pobres é marcada pela perspectiva moralizante, sob a qual estes são identificados como não merecedores e, ao mesmo tempo, como responsáveis por seu estado de miséria. Restava-lhes a submissão em serem bons cristãos; aprender com os ricos a serem previdentes e prudentes; e não depender das ajudas institucionais, pois elas traziam mais problemas que soluções. (PEREIRA, 2008, p.72).

A projeção do cenário no Estado liberal promoveu a mudança para o Estado social, que sob a influência do pensamento de Keynes (1883-1946)<sup>92</sup>, passou a regular as relações sociais, com a garantia de direitos e a ampliação das políticas sociais, que foram um processo político contraditório e excedeu a regulação estatal, por estar envolto nos interesses classistas. Em seu percurso de reconhecimento, as políticas sociais receberam diversas influências de movimentos e pensadores que defendiam uma atuação ativa do Estado na sociedade.

Dentre estas influências destacamos: os movimentos operários e a luta pela regulamentação da jornada de trabalho e de condições degradantes do mesmo como a Revolução de 1917 na Rússia, que combatia por outro modelo de sociedade (não capitalista); o advento do fordismo que favorecia ganhos sobre a produtividade e a organização dos trabalhadores; a Crise de 1929, que revelou falhas do liberalismo na resolução das contradições sociais e econômicas e, as duas grandes guerras mundiais, que colocaram em pauta na cena pública a concentração e a monopolização do capital, em que o Estado se transforma para atender ao processo do capitalismo tardio.

O capitalismo tardio seria marcado pela expansão das grandes corporações multinacionais, a globalização dos mercados e do trabalho, o consumo de massa e a intensificação dos fluxos internacionais do capital. Seria mais uma crise de reprodução do capital, do que um estágio de desenvolvimento, uma vez que o crescimento do consumo (e da produção) se tornaria insustentável pela exaustão dos recursos naturais. (MANDEL, 1985).

O consenso pós-segunda guerra, como foi conhecido o acordo entre capitalistas e movimento operário que promoveu mudanças na intervenção estatal, a expansão do direito de votar (sufrágio), o crescimento de partidos socialdemocratas e legislações sociais mais universais. Essa reconfiguração do Estado liberal para o Estado Social pretendia garantir a dominação burguesa, e para cumprir tal propósito complexificou a intervenção estatal sobre a “questão social”.

---

<sup>92</sup> Economista britânico que defendia uma política econômica de Estado intervencionista, onde os governos usariam medidas fiscais e monetárias para reduzir os efeitos dos ciclos capitalistas de recessão e depressão. Vale ressaltar que as políticas econômicas intervencionistas inauguradas no Governo do Presidente Roosevelt nos EUA, entre 1933 e 1945, como o *New Deal* (novo acordo, novo trato), respaldaram o Estado a partir de 1930, para intervir e tentar reverter as consequências da grande depressão de 1929, que gerou uma crise econômica e social com reflexos em todo o mundo. (ARRETCHE, 1995).

Este Estado como interventor moderno, originado no pós Segunda Guerra, mantinha orçamento público para implementar políticas sociais e assumia responsabilidades com o bem-estar dos seus membros-cidadãos. Tal perspectiva dominante na burguesia europeia agregou ideologicamente a igualdade, o capitalismo, e o fordismo com a promessa do quase pleno emprego. (NETTO, 1992). Como citamos anteriormente, o pensamento de Keynes foi decisivo para esse processo:

Para Keynes, o ciclo econômico não é autorregulado como se apregoava, e por esse motivo, o sistema capitalista seria incapaz de conseguir empregar todas as pessoas que quisessem trabalhar, demandando a intervenção estatal na economia. O Estado teria a partir de então, o direito e o dever (função) de conceder benefícios sociais para garantia de um padrão mínimo de vida a população, como a redução da jornada de trabalho (que passava de doze horas diárias), a criação do salário mínimo, do seguro-desemprego, e a assistência médica gratuita. (ARRETCHE, 1995, p. 3)

No Keynesianismo conhecido como “Estado de Bem Estar Social”, o Estado era responsável por manter esses direitos, atuando como protagonista na sociedade e na economia. Havia uma tentativa de minorar o abismo entre a distribuição de renda e a riqueza produzida, para que todos os indivíduos participassem dos lucros da produção. Assim, o chamado Welfare State se expandiu e tornou-se o arquétipo de organização estatal dos países capitalistas após o fim da II Guerra Mundial.

Para Boschetti (2006) o Estado de Bem Estar cresceu sem uma uniformidade de padrões devido às diferentes fases e patamares no desenvolvimento dos países capitalistas. Entretanto, a autora não descarta que é possível generalizar características entre o final da Segunda Guerra (1945) e a década de 1970, período do seu auge no cenário mundial. Dentre elas, se faz referência ao aumento do orçamento para gastos sociais, a mudança de perfis demográficos com o aumento da população idosa, em particular na Europa, criando demandas para as Áreas de Saúde e Previdência e o crescimento de programas sociais voltados para o auxílio e proteção aos trabalhadores.



As políticas criadas sobre a lógica do seguro [Bismarckianas]<sup>93</sup> que permitiam o acesso somente para trabalhadores contratados e regulamentados cederam lugar a uma visão de seguridade social ampliada e baseada no Relatório de Beveridge em 1942 na Inglaterra, que propôs uma revisão do sistema de proteção social da Grã-Bretanha e defendia a abrangência nacional, o caráter unificado de cobertura para equilibrar os eixos contributivo e distributivo, além de ampliar o acesso à assistência social.

No Brasil, a seguridade social foi antecedida no âmbito da previdência social pelo modelo bismarkiano e verifica-se que, embora a concepção de seguridade sinalize o trabalho articulado entre as três políticas [Assistência, Previdência e Saúde], na prática, isso é um horizonte a ser alcançado, não somente pelas especificidades das áreas, das trajetórias de constituição destas políticas, mas também pelos direitos sociais e bases de financiamento a elas impressas<sup>94</sup> que se caracterizam pela disparidade de fontes e valores orçamentários.

Behring (2009) afirma que a concepção do direito preconizada pelo Relatório de Beveridge passou a ser uma característica das políticas sociais com as concepções de direitos civis, políticos e sociais em uso nas estratégias fordistas-keynesianas. O tema da política social ganhou amplitude na cena pública, devido a projeção de seu novo estatuto histórico nas realidades concretas dos países, destacando-se o padrão de bem-estar social europeu.

Dentre as mudanças ocorridas no Século XX, a legitimação dos direitos sociais foi talvez a mais expressiva. Entretanto, sobre a lógica do princípio da universalidade figurou oposição à ideia de cobertura social como citamos antes, embora os países capitalistas tenham aderido ao Welfare State. Os estágios de

---

<sup>93</sup> No modelo bismarckiano criado na Alemanha em 1883, o acesso aos seguros por diversas situações passíveis de ocorrer com a saúde dos trabalhadores e extensivo a SUAS famílias era condicionado por contribuições prévias e proporcionais. Já o financiamento para esse atendimento vinha das contribuições diretas de empregados e empregadores, com base na folha de salário. (BOSCHETTI, 2006, p. 66).

<sup>94</sup> Segundo a Lei 12.952 de janeiro de 2014, que mensura as receitas e fixa o exercício financeiro de 2014, o Orçamento da Seguridade Social tem despesas fixadas em R\$ 712.911.351.891,00 (setecentos e doze bilhões, novecentos e onze milhões, trezentos e cinquenta e um mil e oitocentos e noventa e um reais), destas o Ministério da Saúde terá R\$ 106.019.264.465, o Ministério da Previdência Social terá R\$ 401.739.779.957 e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome ficará com R\$ 68.607.635.321. (fontes: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm) e anexos orçamentários: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/anexos/ANL12952.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/anexos/ANL12952.pdf) acessados em 20 de novembro de 2014).

desenvolvimento destes países caracterizou o modelo de welfare state ali implementado:

Haveria diferentes espécies de *Welfare* destacados em três mundos de bem-estar, onde a política social assume papel ativo: o liberal, o conservador-corporativo e o socialdemocrata. No regime liberal, o domínio se faria pelo mercado e a ideia de direitos não seria aceita, porque o acesso ao atendimento deveria ter uma contrapartida: o desempenho do trabalho. A lógica é o Estado garantir o mínimo de bem-estar, selecionando àqueles comprovadamente indigentes. Nesse tipo de regime a política social gera um dualismo político de classe entre os que são atendidos pelo mercado e outros, pior atendidos pelo Estado. No regime conservador corporativo, existiria para além da mercadorização da política social, a subordinação dos direitos de cidadania ao *status quo* que preserva tradicionais diferenças de classes e *status*. No regime socialdemocrata, o Estado é o principal agente da provisão social, assegurando por meio da política social apoio universal aos cidadãos e a participação de todos no sistema de seguridade social. (PEREIRA, 2008, p. 188-191).

De um modo geral, as propostas de políticas estatais ampliadas que prevenissem situações decorrentes das crises, sem condicioná-las exclusivamente ao trabalho regulado foram o fundamento para as políticas sociais até 1970 durante o crescimento keynesiano-fordista. Este acesso a cidadania permaneceu por um longo tempo:

Foram princípios fundamentais adotados: a responsabilidade estatal para garantia das condições de vida dos cidadãos, inspirado no Plano Beveridge; responsabilidade estatal também no pleno emprego, a prestação pública de serviços sociais universais (educação, segurança social, assistência médica e habitação); a universalidade dos serviços sociais; e a implantação de uma rede de segurança de assistência social. (BOSCHETTI, 2006, p. 94).

Entretanto, mesmo com a ampliação da base legal para universalizar os direitos e garantir as políticas sociais no período Keynesiano-fordista, os “*Anos de Ouro*” do capitalismo regulado e da social democracia começam a se exaurir no final dos anos de 1960, como descreve Behring (2009):

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas e a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias contrariando expectativas de *pleno emprego*, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas cresceram perigosamente. A explosão mundial da juventude em 1968 e recessão concentrada pela alta dos preços do petróleo em 1973/1974 foram sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social estava abalado no capitalismo central e comprometido na periferia do capital, onde não se realizou efetivamente. As elites político-econômicas, começaram a responsabilizar pela crise a atuação agigantada do Estado, especialmente naqueles setores que não revertiam diretamente em favor de seus interesses. E aí se incluíam as políticas sociais.” (BEHRING, 2009, p. 9-10).

A crise da superprodução capitalista gerou uma queda nas taxas de lucro dos países que culminou na reestruturação produtiva sobre a qual tratamos<sup>95</sup>. Com o avanço tecnológico, o trabalho humano perdeu espaço no setor industrial, mas principalmente, teve seu caráter integrador na sociedade obscurecido. Na continuidade deste processo de reformas segue o Estado orientado pelo Neoliberalismo<sup>96</sup>, como opção ao Estado Social (em crise) já que este último foi culpabilizado pela estrutura keynesiana-fordista e seu fracasso, além de ter suas políticas sociais, enquanto estratégia anticíclica, descreditadas.

Laurell (1997) destaca que o pensamento neoliberal condena o intervencionismo do Estado como antieconômico e antiprodutivo, por gerar uma crise fiscal que desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso, no formato keynesianista-fordista o Estado seria ineficaz por atender aos interesses de grupos de produtores organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados no mercado; e seria também ineficiente por não eliminar a pobreza, mas piorá-la ao retirar da família e da comunidade a responsabilidade da proteção social tornando os pobres dependentes do paternalismo estatal.

Tais argumentos pautaram a erosão do modelo de Estado aplicado no pós-segunda guerra, além de retomarem as proposições do liberalismo sobre a liberdade dos cidadãos, o livre mercado sem regulações, e a falsa ideia de prosperidade para todos através da concorrência dos mercados.

Segundo Behring (2009) como saída para estes processos as ações teriam que ser centradas nos seguintes pontos: um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; um Estado mínimo para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca da estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina orçamentária, baseada na contenção dos gastos sociais e na recomposição do exército industrial de reserva que permitisse pressões

---

<sup>95</sup> Vide a Seção I - As mudanças no mundo do trabalho e o Serviço Social na contemporaneidade.

<sup>96</sup> O neoliberalismo nasceu após a II Guerra Mundial, na Europa e América do Norte, impérios do Capitalismo. Friedrich Hayek escreveu em 1944 o texto original chamado *O Caminho da Servidão*. A ideia era uma reação contra o Estado intervencionista (keynesiano) e de Bem-Estar. Hayek defendia que o igualitarismo, promovido pelo estado de bem-estar, destruiria a liberdade dos cidadãos e impossibilitaria a concorrência dos mercados e a prosperidade de todos, como essas ideias não tiveram eco na hegemonia keynesiana, trinta anos depois foram retomadas por Milton e Friedman, em 1970. (ANDERSON, 1995).

sobre os salários e os direitos, para elevar as taxas de mais-valia e de lucro; uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e o desmonte dos direitos sociais, implicando quebra da vinculação entre a política social e esses direitos, revertendo o pacto político do período anterior.

Assim, em 1979 e no início da década de 1980, essas orientações assumiram o formato de programas de governo na Inglaterra [Thatcher – 1979], Alemanha ocidental [Kohl – 1982] e EUA [Reagan – 1980]. Entretanto o neoliberalismo e suas medidas não reverteram a crise com taxas de crescimento estáveis, ao contrário, o fato de desregulamentar a esfera financeira levou a uma verdadeira explosão das operações especulativas e o desemprego aumentou a demanda pela proteção social. (CHESNAIS, 1996).

Neste cenário até os anos de 1980, as políticas sociais e especificamente a assistência social, que até então figurava como uma ação residual do Estado teve sua intervenção moldada de acordo com o desenvolvimento do capitalismo mundial e nacional. Este quadro dificultou ao Serviço Social a construção de sua identidade profissional e seu sentido de classe trabalhadora.

Com o avanço do neoliberalismo nos países capitalistas do centro e periféricos visualizamos dois momentos: um de ataque ao keynesianismo e ao Welfare State, e outro, aos programas sociais com o trinômio: focalização, privatização e descentralização, para [des]universalizar e assistencializar as ações. A política social adquire então, um caráter residual para intervir apenas naquilo que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família<sup>97</sup> sendo que a desigualdade social permanece em escalada. (DRAIBE, 1993).

Diante deste contexto, Netto (2006) identifica tendências que operam no campo das políticas sociais, sob as quais fica evidenciada a desresponsabilização do Estado com uma política social de redução da pobreza que opera intersetorialmente com outras políticas sociais. Tal quadro se expressa na redução de recursos financeiros e na delegação de responsabilidade para outros entes, como a sociedade civil [Terceiro Setor, ONGs] e a família, na ação assistencial.

---

<sup>97</sup> A renda mínima, combinada às ações de voluntariado da sociedade civil encabeçaria essa proposta. Se a renda mínima tivesse um teto alto, isso poderia desestimular o trabalho, ou seja, numa reedição da ética do trabalho. (NETTO, 2006).

Os sistemas de proteção social ficaram sujeitos a subsidiariedade de terceiros para prestação de serviços, além de segmentar o acesso das classes sociais, dividindo-as entre aqueles que dispõem de alguma renda, e pagam serviços privados, como é o caso dos planos de saúde; e os mais pauperizados, que sem ter como pagar recorrem aos serviços públicos de baixa qualidade.

Nessa configuração, o Estado recua de sua função de garantidor exclusivo de bem-estar, e se posiciona favorável na atualidade, ao imperativo neoliberal, o que Behring (2003) chamou de welfare mix, ou pluralismo de bem-estar. O Estado se associa ao mercado, a família, e as organizações voluntárias, para atuarem como agentes que possibilitam esse modelo neoliberal, diluindo a base Beveridgiana, que teve no pós Segunda Guerra quando pretendia garantir o acesso às políticas universais e fazendo uma releitura do modelo bismarckiano, sob a perspectiva de acesso às políticas sociais [compensatória, reduzida e contributiva].

De acordo com esse pensamento, Pereira (2008) considera que o pluralismo de bem-estar social representa uma mudança substancial na concepção da proteção social no mundo pós-guerra, o que faz as propostas neoliberais danosas aos direitos sociais, já enfraquecidos com a ideia da focalização e o declínio da universalidade fundamentada no discurso de que as políticas universais são excessivamente caras ao orçamento fiscal e não tem tantos resultados.

Essa tendência atual das políticas sociais de focalizar os mais pobres, o voluntariado, as ações de empreendedorismo, dentre outros, desloca o Estado da gestão das políticas sociais e delega a outros atores da sociedade a realização de serviços públicos em prejuízo do direito, numa mercantilização do acesso a cidadania.

As conquistas sociais acumuladas têm sido transformadas em causa de “gastos sociais excedentes”, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos estados, segundo a interpretação neoliberal. A contrapartida tem sido a difusão da ideia liberal de que o “bem-estar social” pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao mercado e à filantropia, como alternativas aos direitos sociais que só têm existência na comunidade política. O pensamento neoliberal estimula um vasto empreendimento de “refilantropização do social”, e opera uma profunda despolitização da “questão social” ao desqualificá-la como questão pública, questão política e questão nacional. (IAMAMOTO, 2013, p. 335).

Nessa linha de pensamento, a focalização neoliberal difunde a ideia de políticas sociais como paliativo para alívio da pobreza. No caso do Brasil, esse movimento trouxe entraves às conquistas de bases democráticas no final dos anos de 1980 seguidamente atacadas nos anos de 1990, e entende esta especificidade do capitalismo brasileiro como fundamental para apreensão das políticas sociais em nossa realidade.

Embora tenhamos um ponto específico sobre o desenvolvimento da conjuntura brasileira na próxima Seção entendemos que se faz necessário entrelaçar este panorama histórico da relação Estado e Políticas Sociais, ao contexto político específico brasileiro, sob o qual nosso objeto de estudo se desenvolve.

Nosso argumento a este propósito são as particularidades do contexto político no Século XXI através do modelo político de gestão instituído com o governo do Presidente Lula [em 2002], que perdura na gestão da Presidente Dilma Rousseff, até os dias atuais, somando mais de uma década de vigência. Sobre este foco presenciamos ao chamado Neodesenvolvimentismo, como uma das influências sobre a Política Nacional de Assistência Social nos anos que viriam à frente.

Situar o Neodesenvolvimentismo como contexto político ao qual a Política de Assistência Social irá se integrar e obter conquistas expressivas na sua base normativa, além da centralidade na Proteção Social<sup>98</sup>, significa também compreender como o crescimento da política social traz algumas respostas às demandas do trabalho, sem desvincular o movimento do capital de sua busca por acumular lucros.

Castelo (2007) denominou o Neodesenvolvimentismo como uma “terceira via” que, inspirada na ideologia social-liberalista das agências multilaterais, propõe conciliar medidas macroeconômicas a um conjunto de medidas sociais que atuem sobre a “questão social” e promovam a *equidade* e a *justiça social*. Esta terceira via encontra amplo respaldo no atual modelo da política de Assistência Social brasileira. Nessa perspectiva pontuamos algumas reflexões sobre este contexto.

---

<sup>98</sup> Nos referimos ao fato de ser creditada à Política Nacional de Assistência Social, uma centralidade no âmbito da Proteção Social brasileira, que se adequa ao modelo político neodesenvolvimentista, e não condiz integralmente com o formato proposto para o enfrentamento da pobreza em articulação a outras políticas setoriais, porém concentra nela (Assistência) uma responsabilidade incompatível com sua capacidade orçamentária, pondo os demais objetivos em um segundo plano.

No que concerne ao termo Neodesenvolvimentismo, Boito Jr. e Beringer (2013) afirmam que ele se refere ao programa de crescimento econômico para o capitalismo brasileiro tomado como escolha política nos governos do presidente Lula e de Dilma Rousseff. Os citados presidentes optaram por elementos importantes da política econômica e social, que estiveram ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, dentre as quais citamos:

As políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, visando também o aumento do poder aquisitivo das camadas mais pobres e o consumo; a elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais; a política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; a política econômica anticíclica para momentos de crise econômica e recentemente, o governo Dilma introduziu mudanças na política de juro e câmbio visando a baratear o investimento produtivo a encarecer os produtos importados. (BOITO JR. E BERRINGER, 2013, p. 32).

Nesta leitura, as transformações implementadas pelas gestões de Lula e Dilma, desenharam uma política de desenvolvimento possível, sem romper, nem ultrapassar as diretrizes neoliberais ainda vigentes no Brasil e o Neodesenvolvimentismo se configura enquanto roteiro programático para o desenvolvimento capitalista brasileiro. Cabe esclarecer que, também são feitas aproximações com o desenvolvimentismo<sup>99</sup> implementado no Brasil, na segunda metade do Século XX, onde o Estado assume uma posição estratégica e ativa, na economia nacional para elevar os indicadores sociais.

É fato que Política de Assistência Social obteve avanços no governo neodesenvolvimentista, pois se expandiu e conseguiu regulamentar o SUAS. Porém, como toda política social, ela atende as demandas do trabalho e a expansão do capital [no Brasil] e para cumprir essa tarefa contraditória, naturaliza a “questão social” creditando às classes pauperizadas a responsabilidade [individual] para encontrar soluções, e invisibilizando as causas geradoras dessa condição.

---

<sup>99</sup> O termo desenvolvimentismo enquanto como fenômeno histórico, quase sempre é associado no Brasil aos governos a partir da década de 1950, como Vargas e Juscelino Kubitschek. Contudo, mesmo no período ditatorial dos anos de 1960 e 1970, as políticas desenvolvimentistas permaneceram sendo implementadas até declinarem nos anos 1990 com a ascensão do neoliberalismo.

Assim, o conceito de equidade na intervenção “neodesenvolvimentista”, passa a ser e mediado pela perspectiva da *inclusão*, permite o corte da focalização na extrema pobreza. Na mesma direção, a propositura do conceito de *vulnerabilidade social* remete à estratégia da responsabilização dos indivíduos. (CASTELO, *apud* SILVA, 2013. p. 94).

Nesta perspectiva, a Assistência Social se conforma enquanto política pública central da proteção social, onde a preeminência de programas de transferência de renda, em detrimento da ampliação dos serviços socioassistenciais, compromete uma integração do SUAS, para que este último garanta o acesso por todos aqueles que dele necessitarem, para além da condição da pobreza extrema.

Este cenário reafirma a política social como um dos pilares do projeto profissional, e requer a análise dentro da totalidade do contexto capitalista, com atenção as contradições do sistema que se expressam na “questão social”. Com essa base iremos abordar o reconhecimento da assistência social como direito social no Brasil, e as configurações da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social.

### 3.3 PENSANDO O ESTADO BRASILEIRO PARA PENSAR SUA POLÍTICA SOCIAL

Há 500 anos senzalamos casas-grandes e sobradamos mocambos. Dizemos que do amanhã ninguém sabe, que conosco ninguém pode, e quem não pode sacode. Há 500 anos somos pretos de alma branca, não somos nada violentos, quem não chora não mama, mas quem espera sempre alcança [...] a polícia nos dispersa, e o futebol nos conclama.

(Afonso Sant’Anna)

Segundo Pochmann (2004) as nações que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram os avanços na proteção social e trabalhista observada nos poucos países desenvolvidos durante o Século XX. Esta é a experiência brasileira, que desde os anos de 1950 até os anos 2000 foi um dos países que mais rápido conseguiu expandir sua economia no mundo, mas não se viram resultados significativos no âmbito social.



O fato de o Brasil pertencer à periferia econômica e subdesenvolvida do capital traz alguns indicativos sobre o modelo de proteção social aqui implementado. Nacionalmente, os processos de transição histórica foram marcados pelo conservadorismo, colonialismo, latifúndio, patrimonialismo<sup>100</sup>, clientelismo e dependência externa, além das desigualdades por raça, gênero e regiões. O trabalho escravo, por exemplo, esteve na gênese do capitalismo brasileiro, como uma cultura de não ter direitos, que favoreceu a relação de dependência dos escravos e trabalhadores aos proprietários de latifúndios, originando as relações de favor e compadrio. E mesmo com a independência, as práticas patrimonialistas não foram dissipadas e o modo como se organizou o Estado nacional garantiu a continuidade, o conservantismo, às estruturas sociais herdadas<sup>101</sup> do colonialismo. (IANNI, 1997).

Para Faoro (1977) as mazelas brasileiras estavam no caráter específico da formação histórica nacional, devido ao passado colonial, como herança da estrutura administrativa de poder patrimonial de Portugal importada para a Colônia. Esse modelo institucional foi transformado em padrão e dele, se estruturaram a Independência, o Império e a República do Brasil. O patrimonialismo seria para este autor, a característica mais marcante do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento do Estado brasileiro.

Assim, o processo de subdesenvolvimento que caracteriza a sociedade brasileira é resultante de mecanismos formais e informais de concentração de poder nas dimensões econômicas, políticas, ideológicas, culturais e as desigualdades são agravadas por elas. Contudo, quem se beneficia defende na prática, os mecanismos que lhes dão origem, e isso se reflete nas políticas sociais, que carregam os traços culturais da formação brasileira, expressos nas relações sociais mediadas pelo favor, o compadrio e o clientelismo. Se considerarmos as políticas sociais, nos períodos colonial e republicano é possível verificar que elas foram quase

---

<sup>100</sup> Em *Raízes do Brasil* (1969) o conceito de patrimonialismo, assim como o de “burocracia”, utilizado por Sergio Buarque de Holanda explica a concepção de que o típico indivíduo brasileiro – o “homem cordial” – caracterizava-se pelo caráter de afabilidade, fundamento de seu ambiente familiar que transcende a esfera privada e projeta-se na pública, deram ao brasileiro a propensão de tratar a política e os assuntos do Estado de modo pessoal, avesso a formalismos.

<sup>101</sup> O uso de privilégios e a eficácia das leis, quando existiam, só eram tinham aplicação se envolvessem algum interesse específico, um grau de vantagem que ela poderia conceder. (ORTIZ, 2012).

inexpressivas e a “questão social” era entendida como desordem social a ser coibida com a polícia.

Segundo Behring e Boschetti (2006) as primeiras proteções criadas no Brasil em 1888 foram a Caixa de Socorros nas estradas de ferro do Império, em 1889, o direito de pensão foi conquistado por funcionários da imprensa nacional, ferroviários e trabalhadores do Ministério da Fazenda; em 1891 tivemos a primeira legislação para a infância no Brasil sob a forma de decreto (Decreto nº 1.313), que trata de regular o trabalho infantil, mas não foi cumprido.

No Século XX tivemos em 1919 a Lei dos Acidentes de Trabalho. Mas a criação da Lei Eloy Chaves em 1923, que criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) destinadas aos trabalhadores da economia agroexportadora, ferroviários e marítimos é considerado o marco das políticas sociais brasileiras e também precursora do sistema de proteção social no país.

Os relatos de Holanda (1969), Fernandes (1975), Faoro (1977), Prado Júnior (1991), Ianni (1992), Behring e Boschetti (2006) sinalizam de modo geral, que ao contrário dos EUA e da Europa, não houve no Brasil do Século XX, um movimento de lutas por condições de trabalho, que também criasse uma identidade de classe trabalhadora com representações organizadas.

A “questão social” já existente num país de natureza capitalista, com manifestação objetiva de pauperismo, em especial, com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos ao mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 78).

A partir dos anos de 1930, com a implantação e o crescimento do setor industrial, surgiram as primeiras reivindicações de trabalhadores, sob influência dos imigrantes que já vivenciavam experiências de organização pela regulamentação da jornada de trabalho. Nesta década, o modelo agroexportador começou a perder espaço para o ramo industrial, mas o crescimento deste último setor ocorreu por

volta da metade dos anos de 1950, pois anteriormente não havia uma estrutura física e investimentos que favorecesse sua expansão<sup>102</sup>.

Gradativamente, o desenvolvimento promovido pela urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária, se expande nos anos de 1930 nas cidades, e o aprofundamento da “questão social” passa a impulsionar medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família representando assim, a base das primeiras políticas sociais no Estado brasileiro.

Importa destacar que esta perspectiva histórica da formação econômico-social brasileira é principalmente, caracterizada pela submissão aos interesses das nações imperialistas, que afirma a dependência como um ponto chave de divergência a ser trabalhado com políticas nacionalistas de protecionismo econômico, controle cambial e a restrição ao envio de lucros ao exterior evitando a desestabilização da economia, nesse contexto o Estado passaria a ser,

Considerado como uma estrutura acima das classes sociais e das suas lutas, o Estado foi elencado pelos setores reformistas como o ator central das transformações necessárias para a superação do subdesenvolvimento, capaz de soldar interesses antagônicos dos trabalhadores e dos burgueses industriais, conciliando o inconciliável. (CASTELO, 2012, p. 622).

Sob tal perspectiva, a classe dominante visualizava “a questão social” como uma ameaça a seus interesses e uma desordem social e moral e o Serviço Social deu então, os primeiros passos para a formação de escolas profissionais objetivando intervir junto às sequelas da questão social naquele contexto e orientado pela doutrina da Igreja, que passou a organizar sua prática junto às famílias e às comunidades.

A influência do ideário católico esteve presente na formação dos primeiros assistentes sociais com percepção da questão social (na época) como uma questão moral a ser enfrentada a partir dos enfoques individualista, psicologizante e moralizador, que responsabiliza os sujeitos pelos problemas sociais que vivenciam. A igreja tornou-se a responsável pela fundação das primeiras escolas de Serviço

---

<sup>102</sup> Vale ressaltar que a periferia de nossa posição, ainda repercutia na exportação de matérias primas e gêneros alimentícios. O Brasil importava tecnologia (defasada) para sua indústria de base e por ser satélite, importava os produtos industrializados da Europa e EUA, o que não dava aos produtos nacionais margem de competitividade; não havia um mercado consumidor organizado, a população era em parte rural e faltavam transportes e vias de acesso etc.

Social no país, e através de sua ação reformadora surge o Serviço Social como prolongamento da ação social católica, adotando uma linha mais tradicional. (YAZBEK, 2009).

Os governos de Getúlio Vargas (1930 a 1945) foram caracterizados pelo avanço das legislações que regulamentavam o trabalho e a previdência. Neste período, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs de 1933 a 1938) para diversas categorias de trabalhadores; a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – 1943), o Salário Mínimo (1940), a regulamentação da jornada de trabalho com oito horas (1932). Assim o Estado, mesmo controlador e paternalista, possibilitou medidas de proteção social e legislação trabalhista. Entretanto, as políticas sociais desse período, ainda se caracterizaram como direito restrito aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho regulado.

A partir do Estado Novo (1937-1945), as políticas sociais se intensificam para dar conta das necessidades do processo de industrialização, entretanto os trabalhadores rurais permanecem invisíveis para o ordenamento legal da política, como Carvalho coloca:

Em toda essa legislação houve um grande ausente: o trabalhador rural. A extensão da legislação ao campo teve que esperar os governos militares para ser implementada. Esse grande vazio na legislação indica com clareza o peso que ainda possuíam os proprietários rurais. O governo não ousava interferir em seus domínios levando até eles as legislações protetoras dos direitos dos trabalhadores. (2009, p. 123).

A emergente classe operária brasileira, o campo da proteção social era resultado do pacto entre as classes sociais, mas para o trabalhador pobre, sem carteira assinada ou desempregado restam as obras sociais<sup>103</sup> e filantrópicas responsáveis pela assistência.

Para o Estado o atendimento a esses segmentos vai se basear numa lógica de benemerência caracterizada pela insuficiência e precariedade, onde se reafirma o senso comum de que “para os pobres, qualquer coisa basta”. Na área da assistência, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, e o

---

<sup>103</sup> Yazbek (2005) cita que a ideia era de “psicologizar” as ações junto aos segmentos empobrecidos da sociedade, realizando a reforma social e moral dos indivíduos pobres. A ação filantrópica seria como uma reação à “questão social” baseada na doutrina social da Igreja.

Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)<sup>104</sup> em 1938. Ambos representam o início da política assistencial brasileira e a abertura do campo de trabalho para os assistentes sociais brasileiros. A criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), a primeira instituição de abrangência nacional de Assistência Social supriu o atendimento às famílias dos expedicionários brasileiros. Após o término da segunda guerra, a LBA foi direcionada para prestar assistência à maternidade e à infância, iniciando a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. (MESTRINER, 2008).

Esse formato de intervenção tem ligação direta com a emergente assistência social brasileira, que estabelece uma grande parcela de suas ações com a Filantropia, sem clarificar os limites entre o público e o privado. E assim, a formação da sociedade brasileira irá recorrer sempre às tradições clientelistas e assistencialistas. Deste contexto entendemos que a atenção dada à pobreza pela Assistência Social é historicamente compartilhada com as entidades benemerentes e filantrópicas da sociedade civil.

Por volta dos anos de 1950, o país teve um intenso movimento político-econômico com o desenvolvimentismo. Cabe ressaltar que o populismo<sup>105</sup> avançou em relação à implementação de direitos, mas criou uma relação simbiótica de dependência com o Estado, e personalizado na figura de seus presidentes e o povo. De forma que as conquistas dos trabalhadores apareceram como gratidão e lealdade ao pai dos pobres Getúlio Vargas. (Cf. PEREIRA, 2002). Assim, a hegemonia populista se estendeu até 1964, quando a ditadura militar brasileira assumiu o poder do Estado.

Cabe aqui uma referência sobre o que Fonseca (2004) denomina o projeto nacional-desenvolvimentista, que nasceu durante o período de crescimento

---

<sup>104</sup> O CNSS atuava junto ao Ministério da Educação e Saúde, como órgão consultivo do governo e das entidades privadas. Desempenhava como funções a realização de inquéritos e pesquisas sobre as situações de desajustes sociais; organização do Plano Nacional de Serviço Social, para setores públicos e privados; assessorar o governo quanto a políticas sociais; emitir parecer sobre a concessão de subvenções governamentais às entidades privadas O CNSS foi extinto em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/93. (IAMAMOTO, 1986, p. 256).

<sup>105</sup> O populismo designa um fenômeno político e ideológico, presente com maior força na periferia do sistema capitalista, que se caracteriza pela expectativa de setores populares menos organizados por uma ação salvadora do Estado capitalista. Os trabalhadores sob o impacto do populismo tendem a permanecer desorganizados ou, quando se organizam, restringem-se à organização e à luta meramente reivindicativa, deixando a iniciativa política nas mãos do Estado.

capitalista no pós-guerra e teve seu primeiro passo rumo à modernização do país com Getúlio Vargas nos anos de 1930, com o impulso às bases da industrialização. Esta política foi mantida com o Presidente Juscelino Kubitschek, na linha liberal-democrática, e depois com os militares, na versão autocrático-burguesa, quando a indústria pesada e o crescimento urbano-industrial, impulsionaram o mundo do trabalho.

As características que descrevemos sobre o modelo das políticas sociais brasileiras estiveram presentes até a ditadura militar em 1964, quando as elites instalam o golpe militar para retirar o populismo e seus representantes do governo, exterminar as ideias do comunismo e restabelecer a ordem burguesa [autocrática], retirando totalmente as liberdades democráticas. Emerge deste quadro político um avanço conservador com a internacionalização da economia brasileira:

A ditadura reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, reconfigurando neste processo a “questão social”, que passa a ser enfrentada num mix de repressão e assistência, tendo em vista manter sob forte controle as forças do trabalho que despontavam. (NETTO, 1992, p. 56).

Segundo Netto (1992) como a categoria de assistentes sociais não tinha um conceito próprio de política social, as primeiras abordagens teóricas do Serviço Social com a política social foram funcionalistas e tecnocráticas, segmentando os processos sociais entre equilíbrio e desagregação, o que era favorável à ordem social da época. Isto ficou evidenciado no texto do Documento de Araxá, em 1967, quando Seminário de Teorização do Serviço Social, ocorrido na cidade de Araxá, elaborou a concepção de política social:

Consiste numa tomada de posição face aos problemas de subsistência, desenvolvimento harmonioso do homem (indivíduos, grupos e comunidades), segurança e equilíbrio sociais, consubstanciada em um sistema e num instrumental técnico-administrativo para sua efetivação. Neste sentido cabe ao Serviço Social contribuir para o equacionamento dos problemas de bem-estar social (em suas dimensões locais, regionais e nacionais) e a formulação de diretrizes da política social. (DOCUMENTO DE ARAXÁ, 1967, p. 70-71).

A introdução da política social como temática nas pautas profissionais do Serviço Social Brasileiro se dá nos anos de 1970, em plena ditadura militar, com o

viés característico desse período: uma ação tecnocrática, com ênfase no planejamento e nos programas sociais, e o conceito elaborado em 1967 perdurou até o início dos anos de 1980.

Foi somente em 1985, com a leitura do pensamento gramsciano, que questionava a visão instrumental e funcionalista do Estado e colocava a concepção de hegemonia, que o Serviço Social conseguiu avançar no entendimento da questão. Com relação à proteção social brasileira, esta foi pensada sob a tendência bismarkiana e incorporou apenas os trabalhadores formais, questão esta estendida às políticas sociais da época, que além de poucas atuavam de forma difusa, paliativa e conservadora.

Em 1966, ainda na ditadura, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)<sup>106</sup>, que padronizou a assistência médica e previdenciária para todos os trabalhadores urbanos com carteira de trabalho. Os demais trabalhadores, que até então eram excluídos por estarem sem vínculo formal, autônomos, empregados domésticos e trabalhadores rurais, somente foram incorporados à previdência em 1973.

Pereira (2002) denominou esse período da ditadura de tecnocrático-militar, como uma ampliação das políticas sociais<sup>107</sup> e do papel do Estado na sociedade, embora centralizadas numa política autoritária que promoveu o esvaziamento da democracia na gestão das políticas. De 1964 a 1985 foram aplicadas propostas centralizadoras e repressivas aos movimentos sociais, com restrição dos direitos civis e políticos.

Ao final dos anos de 1970, a crise internacional do capital abriu as portas à reestruturação produtiva e ao neoliberalismo, contribuindo para o enfraquecimento da ditadura ficou obsoleta para o novo cenário conjuntural que se formara. Surgiram os movimentos de democratização do Estado, sob a liderança do movimento sindicalista. O milagre brasileiro de crescimento econômico deu lugar ao endividamento externo e a inflação sem controle, que assolou os anos de 1980 chamados de década perdida para o crescimento econômico.

---

<sup>106</sup> O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) antecedeu o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) criado em 1990 que é um Órgão do Ministério da Previdência Social.

<sup>107</sup> Na política do trabalho foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS – 1966) e a FUNABEM e FEBEMS, instituições nacional e estadual respectivamente como “políticas” para as crianças e adolescentes pobres.

O neoliberalismo vivenciado no âmbito internacional desde 1970 chegava ao Brasil, que ainda somava a conta do “milagre econômico” herdado dos governos da ditadura militar, os quais contraíram grandes empréstimos internacionais, para empreender grandes obras de infraestrutura, e deixaram a economia brasileira com déficit interno e uma dívida externa, sobre a qual os credores [externos] direcionaram exigências como a nova gestão estatal [neoliberal].

No decênio seguinte, os anos de 1980 na economia brasileira, mesmo em vias do processo de redemocratização política como bandeira de luta dos movimentos sociais e do sindicalismo (crescentes à época), foram submetidos paulatinamente ao início do ajuste neoliberal no país, sob as diretrizes do Consenso de Washington.

A chamada década perdida é uma referência à estagnação econômica vivida pela América Latina durante a década de 1980, quando se verificou uma forte retração da produção industrial e um menor crescimento da economia como um todo. No Brasil, a década de 80 trouxe o final do ciclo de expansão vivido nos anos 70 e também características como o aumento do desemprego, a estagnação da economia e índices de inflação extremamente elevadas, perda do poder de consumo da população e o aumento da dívida externa fazendo que aumente o déficit fiscal.

Em contrapartida, os movimentos sociais ressurgiram e apontavam claramente as necessidades sociais e a restauração do regime democrático como etapa necessária à reversão da aguda crise social vivenciada e esta conjuntura resultou na elaboração e promulgação da carta constitucional no final dos anos de 1980.

A Constituição de 1988 sedimentou a vitória dos movimentos sociais e políticos, instituindo os direitos sociais. Essa base legal foi o alicerce para a Política de Seguridade Social, onde a Saúde teve caráter público e universal, e em 1990 teve a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). No âmbito da Previdência Social, foram garantidos direitos aos trabalhadores rurais com idade diferenciada para acesso a aposentadorias, e também ficou instituído que nenhum benefício pode ter valor inferior a um salário-mínimo. Na Assistência Social foi criado o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em 1996 para idosos e pessoas com deficiência, e na sequência tivemos a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social



(LOAS)<sup>108</sup>, em 1993. Na área Infância e Adolescência, a construção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, rompeu com as práticas do antigo Código de Menores etc.

Desta forma, a Constituição de 1988 articulou as políticas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde, como políticas sociais de Seguridade social, e a Política de Assistência Social foi reconhecida ainda que tardiamente, como uma política de direito. Um grande avanço legislativo para encampar o acesso à cidadania.

Netto (1992) coloca a participação de Assistentes sociais nos movimentos sociais, onde houve uma identidade política com as classes pauperizadas. Esses profissionais impulsionaram a crítica à ditadura militar no Congresso da Virada, em 1979. Como consequência tivemos a revisão crítica dos fundamentos do Serviço Social brasileiro [conservador], materializada na revisão curricular de 1982 e os códigos de ética de 1986 e 1993, que contribuíram para a construção do projeto ético-político profissional do Assistente Social, com fundamento a teoria social crítica.

Os avanços da profissão nas décadas de 1980 e 1990 contrastavam com os ajustes neoliberais e a reestruturação produtiva que incidiram sobre o trabalho e a formação profissional dos assistentes sociais. Apesar de o Brasil ter avançado na implementação de leis nos anos de 1980 e início da década de 1990, no geral, este último período foi marcado pelas resistências desta conjuntura neoliberal e seus ajustes financeiros que atingiram as políticas sociais e a esfera do trabalho.

A trajetória histórica aqui descrita, nos dá pistas sobre o fator da desigualdade<sup>109</sup>, que perpassa o desenvolvimento nacional e mantém estreita relação com a organização das políticas sociais, dentre elas, a de Assistência Social, como refere Mota:

---

<sup>108</sup> Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993 foi regulamentada no Governo do Presidente Itamar Franco.

<sup>109</sup> O Índice de Gini é um instrumento que mede o grau de concentração de renda em determinado grupo e apontar a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um, onde o valor zero representa a situação de igualdade e todos têm a mesma renda. Segundo este índice, quanto mais próximo de 01 o coeficiente, mais desigual é um país. No caso do Brasil, o índice Gini é de 0,56 pontos, e representa o terceiro pior índice de desigualdade entre os países da América latina. (IAMAMOTO, 2013).

O Brasil não se configura enquanto país pobre, mas sim enquanto um país com índices elevados de desigualdade de renda e acesso a oportunidades de inclusão econômica, cultural e social, dados que evidenciam a contradição originada principalmente da lógica política e econômica historicamente adotada pelo país e que resultam em intervenções estatais focalistas e pontuais. Neste cenário observa-se que as políticas sociais e, particularmente a de assistência social, ganham centralidade atuando "como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais, típicas das relações que se estabelecem no capitalismo" (MOTA, 2008, p. 16).

Hobsbawm (2007, *apud* Iamamoto, 2013) atribui a globalização e seus mecanismos de mercado livre, a grave acentuação das desigualdades econômicas e sociais, no interior das nações e entre elas, ou seja, mesmo havendo uma redução geral da pobreza extrema, a desigualdade decorrente das instabilidades globais, desde os anos de 1990 se concentra na base das importantes tensões sociais e políticas na abertura do Século XXI.

No caso brasileiro, as reformas promovidas na economia com a flexibilização e neoliberalismo, orquestrados especialmente pelo PSDB eram o mote dessa nova fase capitalista de acumulação. Assim, nos anos de 1990, a frente política neoliberal vitoriosa em 1989 com Fernando Collor de Mello e depois, em 1993 com Fernando Henrique Cardoso<sup>110</sup>, adequou o capitalismo brasileiro à nova ordem burguesa global, constituindo os pilares do Estado neoliberal no país.

Cabe destacar que nesta década de 1990, as alterações no mundo do trabalho<sup>111</sup>, que citamos na Seção I deste trabalho, além disso, o perfil da burguesia brasileira, se consolidou como frente neoliberal, representada pelos partidos PSDB-PFL (atualmente denominado DEM) de 1994 a 2002, por quase dez anos no governo brasileiro<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> A agenda neoliberal de FHC se orientava pelo trinômio: abertura econômica, privatização e desregulamentação do Estado.

<sup>111</sup> Apesar da redução do desemprego e aumento da formalização no mercado de trabalho, preservase no Brasil neodesenvolvimentista, traços de precariedade salarial no país, como, as altas taxas de rotatividade e o crescimento das terceirizações. Em 2000, o Brasil tinha cerca de 3 milhões de trabalhadores terceirizados; em 2013, tem cerca de 15 milhões e, segundo estimativas, em 2020, terá cerca de 20 milhões. (ALVES, 2013).

<sup>112</sup> A década de 1990 foi uma década de reformas na economia brasileira, ocorrendo naquela época, uma imensa recomposição patrimonial da riqueza brasileira, basicamente movida por uma transferência gigantesca de riqueza ou privatização de riqueza. Nos anos cinzentos do neoliberalismo capitais estrangeiros, privatizações e fusões criaram, naquela época, uma nova (e poderosa) burguesia no país beneficiada pela gigantesca transferência do patrimônio e da propriedade no Brasil para a qual o regime político não tem resistência. Cerca de 30% do PIB brasileiro mudou de mãos, o que significou a ruptura com o modelo de desenvolvimento que se desenhou no País a partir dos anos 30 do século XX, no qual o Estado jogou um papel decisivo. (ALVES, 2013).

Nos início dos anos 2000 e já vivenciando a crise do modelo de neoliberal e no sistema capitalista financeirizado, o projeto conduzido pela aliança política PSDB-PFL foi derrotado nas eleições de 2002 e a eleição de Lula (PT) significou a necessidade de construção de um novo modelo de desenvolvimento, não mais orientado pelos parâmetros neoliberais.

Contraditoriamente, os primeiros anos (2003 a 2006) do governo Lula não promoveram grandes mudanças na economia neoliberal tendo em vista a necessidade de apaziguar os mercados financeiros, pois o objetivo era reorganizar o capitalismo no Brasil e não revogá-lo.

Este é o panorama de mudanças econômicas e políticas sob o qual iremos estudar na próxima Seção a Política Nacional de Assistência Social e as configurações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como campos de atuação para o trabalho profissional dos assistentes sociais.

---

#### **4 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): RUPTURAS E CONTINUIDADES ENTRE O PASSADO E O PRESENTE**

Cada fim na história contém um novo início; Essa é a 'mensagem' que o fim pode produzir.

(Hannah Arendt)

As políticas sociais trazem consigo uma série de contradições do capitalismo e representam as lutas sociais, com suas negociações pelos interesses da maioria da população, sobretudo em se tratando da construção histórica da proteção social brasileira, embora nem sempre com resultados favoráveis.

Nesta linha de análise, o sistema de proteção social brasileiro é universal quanto ao marco legal, mas enfrenta dificuldades quanto a sua materialização, e verifica-se na atualidade uma tendência de caracterizar a política social como uma ação voltada para os pobres ou “excluídos” sob justificativa de que esta deve ser seletiva e focalizada:

Dessa forma, a Assistência Social como política pública e direito de cidadania é componente da seguridade e deve funcionar como uma rede de proteção ao aumento da pobreza extrema, além de prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, contribuindo para a melhoria das condições de vida e cidadania da população através de eixos operacionais para provimento de benefícios e serviços básicos como direito de todos; inclusão no circuito de bens, serviços e direitos de segmentos sociais situados à margem dos frutos do progresso; manutenção da inclusão e estímulo ao acesso a níveis mais elevados de vida e de cidadania, mediante o desenvolvimento de ações integradas no âmbito das políticas públicas. (LOAS, 1993 *apud* MAURIEL, 2010, p. 177).

Consideramos que a conjuntura brasileira nos anos 2000 e o advento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e com as Normas Operacionais do SUAS (NOB-SUAS) de 2005 e 2012, nos fornecem diretrizes que configuram o SUAS. Assim faremos uma incursão sobre o direito à assistência social e a Seguridade Social brasileira, como bases para o reconhecimento da Política Nacional de Assistência. Na sequência, traremos os elementos que constituem a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social,

para então, refletirmos sobre esta Política no contexto do neodesenvolvimentismo brasileiro.

#### 4.1 O DIREITO A ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: BASES PARA O RECONHECIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA.

A seguridade social nas sociedades capitalistas fundamenta-se em duas lógicas de proteção social – os seguros sociais e a assistência. Sob esta orientação, os benefícios devem garantir a complementação, ou a substituição de renda, porém são demarcados por uma segmentação entre trabalhadores aptos ao trabalho e os cidadãos incapacitados por faixa etária ou condição física que os inabilite ao exercício daquele. (BOSCHETTI, 1999).

Até 1988, a cidadania no Brasil era reconhecida legalmente pelo exercício do trabalho formal na sociedade salarial, e o país utilizava um formato de proteção social combinado, que conjugava um modelo de seguro social, na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, e um modelo assistencial, para a população sem vínculos trabalhistas formais. Estes modelos possuíam a seguinte perspectiva:

No modelo assistencial, as ações de caráter emergencial estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isto, denomino a esta relação como de cidadania invertida na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social. No modelo de seguro social, a proteção social dos grupos estabelece uma relação de direito contratual, na qual os benefícios são condicionados às contribuições pretéritas e à afiliação dos indivíduos a tais categorias ocupacionais que são autorizadas a operar um seguro. A organização altamente fragmentada dos seguros expressa a concepção dos benefícios como privilégios diferenciados de cada categoria, como resultado de sua capacidade de pressão sobre o governo. Como os direitos sociais estão condicionados à inserção dos indivíduos na estrutura produtiva, esta relação equivaleria a uma cidadania regulada pela condição de trabalho. (FLEURY, 2004, p. 2).

Entretanto, de um modo geral na atualidade, o conceito de seguridade encerra a noção de proteção social do indivíduo e sua inclusão no rol de direitos

providos pelo Estado, independentemente da sua inserção na esfera do trabalho. (MONNERAT e SOUZA, 2011).

Neste aspecto, a Constituição Federal de 1988 inaugurou a proposta da proteção social brasileira com base na seguridade social, tendo como objetivo a universalização da cidadania fundamentada nos princípios da justiça social, que inscreve o Estado na esfera pública como responsável para estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais.

Com este desenho<sup>113</sup>, privilegia-se a garantia do conjunto de direitos sociais, expressos no Capítulo da *Ordem Social*, que define a seguridade social brasileira como “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” (Título VIII, capítulo II, seção I, art. 194). No aspecto legal, a inclusão da previdência, da saúde e da assistência como partes da seguridade social incorporou os direitos sociais universais como condição de cidadania.

Este novo modelo também expressava os princípios organizadores da seguridade social: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; a equidade na forma de participação do custeio; a diversidade da base de financiamento; e gestão democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência, de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e pessoas com deficiência incapacitadas para trabalhar. (FLEURY, 2004, p.4).

A assistência social como política pública inaugurada na Constituição de 1988 (CF/88) ergue-se sob uma nova dimensão<sup>114</sup>, na medida em que é reconhecida como um dever de Estado e um direito social de cidadania. Esse avanço legal, se contrapõe ao caráter tutelador por ela percorrido na História no Brasil. Porém, mesmo com o reconhecimento como direito social e política pública, a assistência social ainda tem um caminho a percorrer para implementar o novo

---

<sup>113</sup>As políticas sociais caracterizam-se a partir de 1988 pela universalidade na cobertura de atendimento, o reconhecimento dos direitos sociais, a afirmação do dever do Estado, a subordinação das práticas privadas à regulação estatal.

<sup>114</sup> É importante frisar que o paradigma dos direitos sociais na Assistência Social, foi introduzido na história das políticas sociais do Brasil pela Constituição de 1988. (CFESS, 2011).

modelo de gestão removendo os estereótipos que lhe foram atribuídos, e se desdobraram nas esferas governamentais da União, dos estados e dos municípios como cita Sposati:

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente entendida pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais. Mas a gestão de uma política de Estado depende de efetivas condições permanentes na gestão pública. (SPOSATI, 2007, pp. 444-445).

Assim, materializar o direito à assistência social pressupõe conceber a política social que o implementa, em suas diferentes dimensões expressas nos seus objetivos, na concepção e estruturação de seus benefícios, serviços, programas e projetos previstos em lei, na definição de seu público usuário e neste, a quem ela deve se destinar, etc. Quando a assistência social é reconhecida como área de interesse público e dever de Estado, um dos resultados que se espera nesse processo é a conquista de um espaço programático específico, como política pública, indo além do caráter paliativo, eventual e socorrista que a lhe foi delegado historicamente. (SPOSATI, 2007).

Como política pública, a assistência deve responder às demandas definidas para seu campo de intervenção, com o provimento das seguranças sociais<sup>115</sup> de forma planejada e programática, com cobertura e qualidade nos serviços ofertados em sua rede de socioassistencial.

E para esta tarefa, o planejamento público e participativo deve ser implementado na gestão estatal e submetido ao controle social (da sociedade), onde os figuram os conselhos municipais, estaduais e nacional, da assistência social instituídos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

---

<sup>115</sup> A PNAS-2004 reconhece como seguranças sociais: a segurança de acolhida, a segurança de convívio ou vivência familiar e a segurança de sobrevivência ou rendimento e autonomia.

De acordo com Silva (2010), as políticas sociais encontram espaço estratégico na cena pública, muito embora sejam historicamente fragmentadas e setorizadas, assumindo nos anos 2000 uma configuração mais focalista, como respostas à “questão social” no capitalismo. Neste contexto temos a PNAS e o SUAS.

#### 4.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.

A política social detém uma relevância ímpar para a formação e o exercício dos assistentes sociais no Brasil. Isto se expressa na estreita relação com as Diretrizes Curriculares, onde a política social é afirmada como componente curricular, nas produções teóricas, e nas pesquisas sobre a inserção profissional nesta área. Nesta expectativa, abordar as configurações da Política Nacional de Assistência Social no Brasil contemporâneo é uma tarefa complexa, pelo caminho trilhado até aqui e os desafios que vemos serem projetados sobre esta política pública.

Não podemos esquecer que a profissão desempenhou um papel central na Área da Assistência Social, em seu processo de construção política, e nela se inseriu, antes do seu reconhecimento como direito social e política pública. Na atualidade, a intervenção dos assistentes sociais é orientada para a garantia de acesso aos direitos sociais e socioassistenciais<sup>116</sup>.

Sem dúvida, a Assistência Social, como política de Proteção Social brasileira conquistou avanços nos últimos dez anos (2004 a 2014), quando vem sendo implementados mecanismos normativos<sup>117</sup> para viabilizar a defesa, o acesso

---

<sup>116</sup> A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2005, aprovou um elenco de 10 direitos socioassistenciais, para orientar a política de assistência social como direitos de cidadãos. São eles: 1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei são para todos; 2. Direito à equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; 3. Direito à 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 de ter garantida à convivência familiar, comunitária e social; 7. Direito à proteção social por meio da intersetorialidade das políticas públicas; 8. Direito à renda; 9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva e 10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais. (SPOSATI, 2007).

<sup>117</sup> Destacamos no âmbito normativo e regulatório a PNAS (2004), a NOB/RH/SUAS (2006), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) e as NOB/SUAS de 2005 e 2012.



e a ampliação de direitos sociais, da população usuária dessa Política fortalecendo a esfera de gestão.

A gestão desta Política é pautada no pacto federativo, onde devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB/SUAS, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social. (PNAS, 2004, p.10).

O SUAS enquanto sistema traz a ideia de um todo orgânico com comando único, e gestão articulada nas três esferas de governo. Esta organicidade contempla serviços, programas, projetos e benefícios, ofertados na rede socioassistencial<sup>118</sup> nas unidades públicas [CRAS, Creas], ou pela via dos convênios com organizações sem fins lucrativos. O sistema compartilha a divisão de responsabilidades para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social e sua intervenção é destinada a três ciclos protetivos: proteção às vulnerabilidades próprias dos ciclos de vida; a proteção às fragilidades da convivência familiar e a proteção à dignidade humana e o combate às violações de direito, perspectiva que demarca os objetivos da Assistência Social (Lei 12.435/11):

- I - A proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
  - a) A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - b) O amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
  - c) A promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - d) A habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
  - e) A garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - A vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - A defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais. (BRASIL, CNAS, 2011, p.1)

---

<sup>118</sup> A rede socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, onde as ações de proteção básica e especial são realizadas diretamente pela gestão governamental, ou mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de assistência social. (NOB/SUAS, 2005, p. 20).

Com estes fundamentos, a proteção social (básica e especial) deve prover as seguranças afiançadas pelo SUAS sendo elas: as seguranças de acolhida e de renda; de vivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia, e a segurança de apoio e auxílio. Já a defesa social e institucional na proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. (BRASIL, CNAS, NOB/SUAS 2012, p. 3).

Estes parâmetros devem estar presentes em todo o processo do atendimento aos usuários, e para isso é necessário o investimento em recursos humanos, infraestrutura e o fortalecimento da gestão da política de assistência, principalmente nas esferas municipal e estadual.

Essa gestão que implica na articulação de serviços, programas e benefícios bem como da ampliação de seu financiamento e o estabelecimento de padrões de qualidade e de custeio desses serviços; engloba também a qualificação dos recursos humanos nele envolvidos; a clara definição das relações público/privado na construção da Rede socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos, a democratização dos conselhos e a construção de estratégias de resistência à cultura política conservadora; e finalmente, exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (YAZBEK, 2010, pp. 21-22).

Nesta configuração, cabe a Política de Assistência Social, a proteção social não contributiva e financiada com recursos da Seguridade Social no provimento de ações preventivas e de proteção nas situações de vulnerabilidade<sup>119</sup> e riscos sociais<sup>120</sup> a famílias e/ou indivíduos. As categorias vulnerabilidade e risco social estão presentes pela complexidade implícita a sua terminologia, que nem sempre expressa seus significados reais:

---

<sup>119</sup> Situações de vulnerabilidade social concentram grupos, famílias e indivíduos que se encontram incapacitados para lidar com as circunstâncias do cotidiano da vida, e isto os impede de obter alguma mobilidade na estrutura social. Geralmente essas situações extrapolam o aspecto econômico e se estendem a aspectos que envolvem conflitos nos territórios, raça, orientação sexual, gênero, etnia e outros.

<sup>120</sup> Riscos devem ser entendidos como eventos externos, de origem natural, ou produzidos pelo ser humano, que afetam a qualidade de vida das pessoas e ameaçam sua subsistência. Os riscos estão relacionados tanto com situações próprias do ciclo de vida das pessoas, condições específicas das famílias, comunidades ou entorno. (CARNEIRO, 2004).

Os conceitos de vulnerabilidade e risco social devem ser problematizados. Eles não são adjetivos da condição do usuário, pois a produção da desigualdade no sistema capitalista, ao ser (re)produzida, reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade, e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. Não se resolve desigualdade com potencialidades individuais ou familiares. Não se trata de 'equipar' os sujeitos, nem de descobrir suas 'potencialidades' como trabalham alguns autores. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de reconhecer que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar unicamente o sujeito pelas condições em que se encontra (SILVA; YAZBEK E GIOVANNI, 2011, p. 50)

Um ponto importante sobre esse conjunto de objetivos da assistência social é a concepção de proteção social nela adotada, que não dicotomiza as pessoas e suas vidas, como se entre eles não houvesse relação alguma e fossem campos independentes, antes propõe que as demandas sejam trabalhadas a partir da realidade vivida por estes sujeitos.

Porém, mesmo quando a PNAS inova através da superação das abordagens fragmentadas, paliativas, emergenciais e descontinuadas que caracterizavam as ações e separava os usuários em idosos, crianças, adolescentes etc., não identificamos com clareza a condição de classe desses usuários, ou seja:

Há uma ausência nesse conjunto de necessidades apontadas pela PNAS é a condição de classe que está na gênese da experiência da pobreza, da exclusão e da subalternidade que marca a vida dos usuários da Assistência Social. Ou seja, é preciso situar os riscos e vulnerabilidades como indicadores que ocultam/revelam o lugar social que ocupam na teia constitutiva das relações sociais que caracterizam a sociedade contemporânea (YASBEK, 2010, p. 41).

Neste âmbito, a PNAS define a composição de seu público usuário. Estes são identificados pelos vínculos familiares e de pertencimento comunitário, onde a fragilidade, o rompimento ou a inexistência destes vínculos são foco das ações na Assistência Social, bem como as condições de extrema pobreza, que não se resumem a falta de condições materiais e biológicas para sobrevivência, mas também são veiculadas pelo não acesso às políticas sociais. A intervenção junto ao público da PNAS pelo SUAS irá priorizar o fortalecimento e/ou o resgate dos vínculos familiares e comunitários, pelo trabalho das equipes interdisciplinares.

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (BRASIL, PNAS, 2004, p. 33).

Com relação ao enfrentamento da pobreza, como um dos graves expoentes da “questão social” e da desigualdade no Brasil destacamos na Lei 12.435/11 a abordagem sobre a PNAS que direciona a realização dessa ação de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e o provimento de condições para atender contingências sociais, promovendo a universalização dos direitos sociais. (parágrafo único da Lei 12.435/11).

Nos anos de 1970 onde o neoliberalismo foi demarcado como modelo de gestão nos países capitalistas do centro e periferia, a estratégia neoliberal de “enfrentamento” da pobreza considera a “questão social” como um “mal necessário” produzido pelo desenvolvimento social e econômico, e trata a mesma através das políticas sociais estatais, com novas estratégias:

A estratégia neoliberal orienta-se numa tripla ação. Por um lado, a ação estatal, as políticas sociais do Estado, orientadas para a população mais pobre (cidadão usuário); ações focalizadas, precarizadas, regionalizadas e passíveis de clientelismo. Por outro lado, a ação mercantil, desenvolvida pela empresa capitalista, dirigida à população consumidora, com capacidade de compra (cidadão cliente), tornando os serviços sociais mercadorias lucrativas. Finalmente, a ação do chamado “terceiro setor”, ou da chamada sociedade civil (organizada ou não), orientada para a população não atendida nos casos anteriores, desenvolvendo uma intervenção filantrópica. (MONTAÑO, 2012, p. 277).

No Brasil, o programa governamental mais conhecido no enfrentamento à pobreza é operacionalizado pela PNAS. Contudo o que estaria previsto era a articulação deste, com outras políticas e programas governamentais, mas isto não ocorre. Ao contrário, o Programa Bolsa Família (PBF) se constitui em um caminho para este enfrentamento à pobreza previsto em Lei. Em 2013, o Programa contemplou 13,8 milhões de famílias, beneficiando cerca de 50 milhões de pessoas.

Uma marca ímpar e exitosa, que aponta a retirada de 36 (trinta e seis) milhões de brasileiros da pobreza extrema.

Em outubro de 2013, o governo brasileiro recebeu o prêmio da Associação Internacional de Seguridade Social, em reconhecimento ao êxito do Bolsa Família no combate à pobreza e na promoção dos direitos sociais da população mais vulnerável do país. Atualmente o programa é o maior do mundo em transferência de renda, com um custo relativo baixo, equivalente a 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e orçado para 2013 em aproximadamente R\$ 24 bilhões de reais<sup>121</sup>.

Dentre as questões sobre o PBF inaugurado no Governo Lula em 2003, tem-se discutido esse viés da transferência de renda como a lógica de leitura da “erradicação da miséria” voltada ao “custo-benefício” para os cofres públicos. Contudo, ao nível das políticas sociais, essa recomendação pode apontar para o desmonte dos benefícios previdenciários, no reforço à assistencialização da pobreza. (IAMAMOTO, 2013, p. 329).

Percebe-se que as estratégias de enfrentamento à pobreza pela Assistência Social, tem sua orientação nas diretrizes estruturantes do SUAS e seus princípios organizativos<sup>122</sup>, mas na prática, por vezes a Assistência é colocada como política central no âmbito da Seguridade, porém isto se adequa ao contexto do Neodesenvolvimentismo, que iremos tratar no próximo item, e como enfatiza Mota (2010) provoca um superdimensionamento da assistência como política, uma

---

<sup>121</sup> (fonte dos dados citados: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-20/bolsa-familia-completa-dez-anos-beneficiando-50-milhoes-de-pessoas> acesso em 23 de outubro de 2014).

<sup>122</sup> Art. 3º São princípios organizativos do SUAS: I - universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição; II - gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso; III - integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; IV - intersectorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais; V - equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Art. 5º São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - matricialidade sociofamiliar; V - territorialização; VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; VII - controle social e participação popular. (BRASIL, CNAS, NOB SUAS 2012, p.3).

amplitude que não é acompanhada no aspecto orçamentário, como identificamos no decurso deste estudo. Assim, a PNAS traz o conteúdo legal, as instâncias, os atores envolvidos, o alcance e a perspectiva do direito social a assistência, e o SUAS organiza estes elementos e os gerencia, para efetivar a cobertura e o acesso garantido aos direitos sociais.

O SUAS apresenta diretrizes estruturantes que irão dar o suporte para a tomada de decisões, as quais devem ser aplicadas nacionalmente e devem viabilizar a gestão da PNAS. Estas diretrizes envolvem a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social, a descentralização político-administrativa, com comando único em cada esfera de governo, isso implica que cada esfera de governo, em seu âmbito de atuação, e respeitando os princípios e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Assistência Social deve coordenar, formular, cofinanciar, monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações.

A diretriz do financiamento partilhado entre os entes está diretamente ligada à alimentação das informações sobre a efetividade do SUAS nos Estados e municípios, e condiciona os repasses da União, através do governo federal, ao cofinanciamento das ações de assistência social nestas esferas. A matricialidade sociofamiliar<sup>123</sup>, é uma das diretrizes mais centrais na composição e organização do sistema, pois devido à ideia de centralidade na família, há que considerar a diversidade sociocultural deste segmento.

Outra diretriz é a Territorialização que significa o reconhecimento da presença de múltiplos fatores sociais e econômicos, que levam o indivíduo e a família a uma situação de vulnerabilidade, ou risco pessoal e social. Esta diretriz também orienta a proteção social de assistência social, pois nela se inscreve o mapeamento de informações da vigilância social para identificar as demandas presentes.

---

<sup>123</sup> A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social. (BRASIL, CNAS, PNAS 2004, p. 41).

O fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil pressupõe o reconhecimento da necessidade de articular e integrar ações e recursos, bem como os conselhos setoriais e de direitos. Esta diretriz avança com o controle social e a participação popular, previstos como instrumentos de efetivação da participação democrática e descentralizada no processo de gestão.

O funcionamento sistêmico para rede socioassistencial, e todos os serviços prestados na PNAS que o SUAS organiza tem como referência a vigilância social, a proteção social, e a defesa social e institucional. A vigilância social refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

Feitas estas considerações passamos a rede socioassistencial que é essencial à capilaridade das ações com base no território, e se constitui como um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar. (BRASIL, CNAS, PNAS 2004, p. 92).

É na rede socioassistencial que as ações de iniciativa pública e da sociedade ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos<sup>124</sup>, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

A proteção social comporta uma hierarquia, onde os vínculos familiares e comunitários serão determinantes para o tipo de atendimento a ser dispensado ao usuário. Com este entendimento temos dois eixos: Proteção Social Básica (PSB), para situações de vulnerabilidade e risco social de famílias e indivíduos, onde os

---

<sup>124</sup> Os benefícios providos pela PNAS são o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os benefícios eventuais e as transferências de renda. Os serviços são atividades continuadas que visam a qualidade de vida da população usuária e são ofertados em unidades públicas, com ordenamento em rede e níveis de proteção: básica e especial, de média e alta complexidade. Os programas são ações integradas e complementares, não se caracterizando como ações continuadas. E os projetos caracterizam-se como investimentos econômico-sociais, nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência.

vínculos estão fragilizados e precisam ser fortalecidos. E a Proteção Social Especial (PSE) que trabalha diretamente com situações de violação de direito já instaladas em famílias e indivíduos, porém as difere quanto à existência ou não de vínculos familiares e comunitários. Neste formato temos uma gradação de Média e Alta Complexidade, onde a Alta Complexidade expressa a ausência de vínculos ou a impossibilidade em restabelecê-los.

A Proteção Social Básica (PSB) tem como finalidade prevenir situações de risco e vulnerabilidade através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Essa Proteção prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização para famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada.

A oferta de serviços é realizada pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. São ofertados nos CRAS três grandes serviços que compreendem: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

A Proteção Social Especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Para integrar as ações da Proteção Especial, é necessário que o indivíduo esteja enfrentando situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas.

Os serviços de proteção especial são ofertados em nível de Média Complexidade no Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) que é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em



situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

Os serviços de Proteção Especial demandam uma maior especialização no acompanhamento familiar e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Requerem, ainda, intensa articulação em rede para assegurar efetividade no atendimento às demandas da família e sua inserção em uma rede de proteção necessária para a potencialização das possibilidades de superação da situação vivida.

Nessa direção, exigem uma gestão mais complexa e articulada com a rede de assistência social, das outras políticas públicas, com o Poder Judiciário, Ministério Público, Conselhos Tutelares e outros órgãos de defesa de direitos e do Sistema de Garantia de Direitos. Existem cinco serviços de média complexidade, divididos por público. Um deles é direcionado a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto [liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade]. Outro diz respeito ao caso de indivíduos que enfrentaram afastamento do convívio familiar e é oferecido o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi). Pessoas com deficiência, idosas e suas famílias também encontram acompanhamento específico, no sentido de prevenir o preconceito e a exclusão.

E as pessoas em situação de rua, tem seu atendimento em uma unidade específica no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP)<sup>125</sup> onde as atividades desenvolvidas visam o fortalecimento das relações sociais e a construção de novos projetos de vida. O quinto serviço, é o de abordagem social, que tem como objetivo fornecer acompanhamento assistencial a pessoas que utilizam as ruas como forma de moradia e/ou sobrevivência, ou que são vítimas de exploração sexual ou trabalho infantil.

É preciso esclarecer que existem serviços ofertados obrigatoriamente no Creas, e outros podem ser apenas a ele referenciados, como é o caso das unidades de acolhimento institucional públicas ou conveniadas, que dão o suporte aos casos

---

<sup>125</sup> O Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, constitui-se em unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade, de natureza pública e estatal.

de alta complexidade, e requerem um atendimento em plantão de 24 horas sem interrupções, nem aos finais de semana e feriados. (BRASIL, CNAS, 2009).

Em todos os serviços citados existem equipes de referência, as quais são compostas por profissionais de níveis, básico, médio e superior responsáveis pela realização das atividades, e estas realizadas preferivelmente em caráter interdisciplinar. Um avanço na PNAS com a NOB/SUAS 2012 foi a Gestão do trabalho no SUAS, que ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional nas esferas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As ações de gestão do trabalho devem observar os eixos previstos na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS NOB-RH, nas resoluções do CNAS e demais regulamentações específicas.

Existe um ponto tratado na PNAS que precisa ser destacado aqui. É a atuação intersetorial, que demanda mudanças na articulação das ações, e no trabalho da rede socioassistencial. Implica em repensar a política, contemplando sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do potencial de usuários que dela possam necessitar. (MDS, 2004).

A polissemia e a aplicabilidade do termo intersetorialidade requerem cuidado, pois a mesma requer ser abordada a partir da importância de seus vínculos orgânicos com os demais fenômenos e processos. Pereira ressalta a natureza interdisciplinar e intersetorial da Assistência Social, porém enfatiza que a intersetorialidade não se limita ao aspecto técnico, administrativo ou gerencial. Inojosa define a intersetorialidade da seguinte forma:

A articulação de saberes e experiências para o planejamento, a realização de avaliação de políticas, programas e projetos, cujo fim é alcançar resultados cooperativos em situações complexas. Desta forma, uma perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente; de fato, a intersetorialidade traz um conjunto de implicações para a ação do Estado, entre as quais se destacam dois aspectos: os desafios relacionados às polícias focalizadas territorialmente, em segmentos da população; e os desafios relacionados aos resultados e impactos da intervenção. (PEREIRA 2001, p. 4).

Tem sido recorrente o debate sobre este termo, pois mesmo que ele seja transversal as políticas da Seguridade Social, ele esbarra nos diferentes estágios de

cada política, e se agrava no caso da Assistência em três pontos: o primeiro é a fragilidade das redes de atendimento; o segundo é na rotatividade de profissionais nas equipes de referência nos serviços e a não priorização da qualificação continuada destes. E o terceiro ponto é a estreita compreensão de alguns gestores que, ao invés de qualificar e ampliar seus espaços de atuação decidem preservá-los contra interferências de outras áreas ou políticas.

Como foi dito ao início desta explanação, abordar o desenho da PNAS e do SUAS (ainda) é algo complexo, e não se limita a conceituar e referenciar obras e documentos não se esgota em um único momento. Nossa trajetória pela Política Nacional de Assistência Social ainda precisa de um ponto referencial: a conjuntura política em que a PNAS e o SUAS vem se consolidando. Passamos então a Seção IV para compreender o contexto de Fortaleza e a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA).

## 5 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS EM FORTALEZA E A RELAÇÃO ENTRE A FORMAÇÃO E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL EXPRESSA PELOS PROFISSIONAIS.

Das páginas de Iracema, as brisas da inspiração.  
De Raquel a força bruta, do 'Quinze' que o país  
enluta. Reforcem minha criação e brote poesia  
astuta. Da praia do jangadeiro, do artesão, renda e  
cantar. De repentistas a criar, de grandes  
compositores. Paraíso de escritores. E a força de  
Patativa vê um cego que ativa, razão, sentir e  
emoções.

(Valdecy Alves)

Chegamos ao cenário que motivou a construção deste trabalho acadêmico: O Município de Fortaleza, palco do trabalho dos assistentes sociais no SUAS, sob o vínculo institucional da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA).

Nosso intuito para este momento refletir sobre as *pistas* encontradas para responder ao objetivo geral desta pesquisa, que é compreender a relação entre a formação e o exercício profissional feita pelas assistentes sociais entrevistadas. Nossa escolha por trabalhar os *matizes* das complexidades, que se efetiva na conexão entre as falas destas interlocutoras, sujeitos da pesquisa e a problemática em foco.

Neste sentido abordaremos alguns pontos sobre a dinâmica urbana recente da metrópole cearense e seus desdobramentos no agravamento da questão social. Deste panorama emerge a Política de Assistência Social em Fortaleza. O *lôcus* institucional da SETRA através dos serviços de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade) e da Célula de Benefícios na Gestão foram os espaços escolhidos para ouvir o que os assistentes sociais têm a dizer. As falas destes trazem voz e vida para a história, não somente nesta etapa, mas ao longo do texto, quando também as citamos em complemento ao aporte teórico.

## 5.1 OS CONTORNOS DE UMA METRÓPOLE EM MOVIMENTO: ELEMENTOS PARA SITUAR A ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FORTALEZA.

A Cidade de Fortaleza, capital do Estado do Ceará localiza-se no litoral Atlântico e é uma das metrópoles brasileiras com maior faixa litorânea, com 34 km de praias. Quanto às condições climáticas possui o clima tropical, quente e úmido, com chuvas de verão e outono. E caracteriza-se por um alto índice de umidade relativa do ar, com uma variação entre mínima de 73% e máxima de 82,5%. Isso ocorre devido à influência marítima e à alta taxa de evaporação que atinge seu ponto máximo em outubro e novembro.

Já a estação chuvosa se concentra no primeiro semestre, com o ponto máximo de precipitação no mês de abril e uma média de chuvas anual de 1.338 mm. Devido a esse quadro, as temperaturas da capital são sempre altas, apresentando uma média anual de 26,6°C. A média das máximas é de 29,9°C e a média das mínimas são de 23,5°C. (PMF/SEPLA, 2007).

A vegetação de Fortaleza é litorânea, com áreas de mangue e restinga, e esta última, se encontra nas áreas próximas as dunas ao sul da cidade e perto da foz dos rios Ceará, Cocó e Pacoti. Os leitos destes rios possuem a mata de mangue, que formam a maior área verde da cidade, o Parque Ecológico do rio Cocó localizado na região centro-leste da cidade, com 1.155,2 hectares de área verde, e ao sul temos a área de mangue do rio Pacoti. Porém, nas demais áreas verdes da cidade, não é possível identificar vegetação nativa<sup>126</sup>.

Cabe aqui um parêntese, em atenção para as últimas décadas do Século XX, quando o processo de crescimento das áreas urbanas foi bastante acelerado, nas metrópoles, também em consequência do processo de globalização e reestruturação produtiva, que alterou a configuração urbana, com questões diversas, as quais iremos pontuar aqui, no caso de Fortaleza.

Ou seja, semelhantemente a outras metrópoles, Fortaleza vivencia estas adaptações, onde aspectos econômicos, políticos e laborais realocam os espaços, como verificamos no caso do centro da cidade, que já não é única referência de

---

<sup>126</sup> E não somente isto, mas a questão de áreas de reservas ambientais antes protegidas, agora figura como valores de uso do mercado imobiliário, para construção de áreas de lazer, complexos residenciais, comércio, turismo e etc.

comércio e atividades, mas compartilha uma espécie de pluricentralidade com outras regionais onde o comércio e os espaços de trabalho estão em crescimento.

O Município de Fortaleza teve para 2014 uma população estimada em 2.571.896 habitantes<sup>127</sup> com densidade demográfica de 7.786,44 hab./Km<sup>2</sup>. E no contexto nacional ocupamos a 5ª colocação entre as capitais do país e a 91ª em nível mundial. A configuração do espaço urbano envolve atualmente 120 bairros oficiais e 11.339 ruas e avenidas, divididas em seis Secretarias Regionais (SER I, II, III, IV, V e VI)<sup>128</sup> e a Secretaria do Centro, que se constituem áreas administrativas (PMF/ SEINF/ 2011).

Fortaleza é a cidade brasileira mais densamente povoada, e índice de urbanização de 86,53%. Esse fenômeno é fruto do processo migratório do interior do Estado para a capital, desde a década de 1960, devido à concentração de latifúndios no Estado e o baixo investimento governamental para garantir a sobrevivência nos períodos de estiagem sempre agravada pelas condições climáticas adversas de nosso clima e as chuvas muito irregulares.

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social da SETRA (2014 a 2017)<sup>129</sup> a Regional I, localizada no extremo Oeste da cidade foi onde nasceu a Capital. Ao todo nesta região, moram cerca de 360 mil habitantes nos 15 bairros<sup>130</sup>. Destes, o bairro da Barra do Ceará é o maior (385,60 ha) e mais populoso (72.423 hab.). A regional I tem 12 áreas de risco, com uma média de 2.238 famílias.

A Secretaria Executiva Regional II abrange 21 bairros<sup>131</sup>. No caso do Centro, este que tem uma Secretaria Executiva própria, que segundo a definição da Prefeitura Municipal de Fortaleza, a SECEFOR executa, gerencia e assessora

---

<sup>127</sup> Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2014 publicadas no Diário Oficial da União em 28/08/2014. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

<sup>128</sup> Esse processo se consolidou no início da gestão do prefeito Juraci Magalhães com a lei nº 8.000, de 29 de janeiro de 1997 que reestruturou o governo municipal e deu uma nova configuração política institucional à prefeitura de Fortaleza.

<sup>129</sup> As informações sobre as regionais de Fortaleza são provenientes do Plano Municipal de Assistência Social da SETRA elaborado para o quadriênio de 2014-2017.

<sup>130</sup> Bairros da SER I: Vila Velha, Jardim Guanabara, Jardim Iracema, Barra do Ceará, Floresta, Álvaro Weyne, Cristo Redentor, Ellery, São Gerardo, Monte Castelo, Carlito Pamplona, Pirambu, Farias Brito, Jacarecanga e Moura Brasil.

<sup>131</sup> Bairros da SER II: Aldeota, Bairro de Lourdes, Cais do Porto, Centro, Cidade 2000, Cocó, Dionísio Torres, Guararapes, Joaquim Távora, Luciano Cavalcante, Manuel Dias Branco, Meireles, Mucuripe, Papicu, Praia de Iracema, Praia do Futuro I, Praia do Futuro II, Salinas, São João do Tauape, Varjota e Vicente Pinzon.

políticas públicas na área do Centro, desenvolvendo estudos socioeconômicos e elaborando projetos técnicos para os órgãos municipais, com a responsabilidade pela análise e avaliação das ações executadas para obtenção de resultados mais eficazes, qualificação do atendimento ao público e realização de ações que visem à revitalização do Centro e seu patrimônio histórico. Já no bairro Aldeota verifica-se uma grande quantidade de comércios e serviços. Contraditoriamente, esta regional apresenta 15 áreas de risco, onde moram 2.808 famílias. Na SER II o bairro Dunas possui a maior área (468,10 ha), porém a maior população se concentra no Vicente Pizon (45.518 habitantes) e o bairro de maior densidade demográfica é o Mucuripe (222,44 hab./ ha).

Na SER III temos um conjunto de 16 bairros<sup>132</sup>. O bairro Pici é o maior em área (392,50 ha) e população (42.494 hab.) e o Autran Nunes possui a maior densidade demográfica (209,56 hab./ ha). Nesta Regional está sediado o campus da Universidade Federal do Ceará – UFC, no bairro do Pici. As áreas de risco são ao todo 19, com cerca de 3.199 famílias.

A SER IV é formada por 19 bairros<sup>133</sup>. O destaque em área é o bairro Aeroporto (727,50 ha), a maior população está no bairro Serrinha (28.770 hab.) e a densidade mais elevada está no Bom Futuro (197,07 hab./ha). Nesta Regional estão situados os Campi da Universidade Estadual do Ceará (UECE), no bairro Itaperi, a Universidade Federal do Ceará (Campus do Benfica), e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE), também no Benfica. A regional possui 07 áreas de risco com 431 famílias.

A Regional V é a segunda regional mais populosa de Fortaleza (541.511 hab.), possui 18 bairros<sup>134</sup> e é a mais pobre da Capital, com rendimento médio de até 03 salários mínimos. O Mondubim é o bairro de maior área (1.605,10 ha) e população (76.044 hab.), e o Genibaú possui a maior densidade demográfica com

---

<sup>132</sup> Bairros da SER III: Amadeu Furtado, Antônio Bezerra, Autran Nunes, Bonsucesso, Bela Vista, Dom Lustosa, Henrique Jorge, João XXIII, Jóquei Clube, Padre Andrade, Parque Araxá, Pici, Parquelândia, Presidente Kennedy, Rodolfo Teófilo e Quintino Cunha.

<sup>133</sup> Bairros da SER IV: Aeroporto, Benfica, Bom Futuro, Couto Fernandes, Damas, Dendê, Demócrito Rocha, Fátima, Itaoca, Itaperi, Jardim América, José Bonifácio, Montese, Pan Americano, Parangaba, Parreão, Serrinha, Vila Peri e Vila União.

<sup>134</sup> Bairros da SER V: Conjunto Ceará, Siqueira, Mondubim, Conjunto José Walter, Granja Lisboa, Granja Portugal, Bom Jardim, Genibaú, Canindezinho, Vila Manoel Sátiro, Parque São José, Parque Santa Rosa, Maraponga, Jardim Cearense, Conjunto Esperança, Presidente Vargas, Planalto Ayrton Senna e Novo Mondubim.

uma média de (218,74 hab./ ha). A SER V ocupa o segundo lugar em áreas de risco contabilizando 21 áreas e cerca de 7.663 famílias.

A maior de todas as regionais é a SER VI que possui uma população estimada em 600.000 mil habitantes. A SER VI tem 29 bairros<sup>135</sup> correspondentes a 42% do território de Fortaleza. Os Bairros de Lagoa Redonda e Boa Vista são idênticos em área (1.822,20 ha) e a Aerolândia é o bairro com maior densidade populacional (166,81 hab./ha). Nesta regional temos 26 áreas de risco, com cerca de 5.588 famílias.

Como nas demais capitais brasileiras, Fortaleza vivencia um processo de crescimento desordenado que traz problemas recorrentes de infraestrutura, desigualdade, dificuldades na utilização de serviços públicos, violência e o medo, este último com grande impacto na qualidade de vida das pessoas e criador de outra sociabilidade no espaço urbano, como afirma Henri Lefebvre (1998) onde deixar de lado o 'direito à cidade' definido pela utilização da mesma em seu valor de uso, desvaloriza o citado direito e retira a publicidade do espaço público, principalmente quando o medo assume a centralidade do cotidiano e exerce a função de mediador das práticas societárias. Esse quadro faz com que cresçam as demandas nas áreas da habitação<sup>136</sup>, assistência social, saúde, educação, saneamento, etc.

A Coordenadoria Municipal de Defesa Civil informou que a Prefeitura Municipal de Fortaleza pretendia com intermédio de projetos de urbanização erradicar 13 áreas de risco espalhadas na capital, e em 2014 os projetos implementados pela PMF favoreceram 5.893 famílias<sup>137</sup> com unidades habitacionais, porém, mesmo com a ampliação das ações não tem sido possível conviver com o problema da falta de moradia adequada.

---

<sup>135</sup> Bairros da SER VI: Aerolândia, Ancuri, Alto da Balança, Barroso, Boa Vista (unificação do Castelão com Mata Galinha), Cambeba, Cajazeiras, Cidade dos Funcionários, Coaçu, Conjunto Palmeiras (parte do Jangurussu), Curió, Dias Macedo, Edson Queiroz, Guajerú, Jangurussu, Jardim das Oliveiras, José de Alencar (antigo Alagadiço Novo), Messejana, Parque Dois Irmãos, Passaré, Paupina, Parque Manibura, Parque Iracema, Parque Santa Maria (parte do Ancuri), Pedras, Lagoa Redonda, Sabiaguaba, São Bento (parte do Paupina) e Sapiranga.

<sup>136</sup> Fortaleza é a 4<sup>o</sup> capital em magnitude a conviver com um processo de urbanização desordenada e uma população alijada do direito à habitação/moradia.

<sup>137</sup> Atendendo a diretriz do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social estabelecida pela própria população no Orçamento Participativo (OP), a Habitafor tem realizado suas ações reconhecendo a proatividade das mulheres no núcleo familiar, e estas representam 95% das titularidades entregues.



Outro aspecto importante no perfil populacional da metrópole envolve a distribuição por gênero, onde a maioria das pessoas são do sexo feminino, jovens entre 20 e 24 anos, em um total de 131.695 mulheres. Verificamos também o predomínio de jovens na população de Fortaleza, com 252.298 mil pessoas na faixa etária de 20 a 24 anos, seguida do grupo com a faixa de 25 a 29 anos, que totaliza 242.162 mil pessoas. E um dado significativo foi a quantidade de crianças e adolescentes totalizando 520.357 pessoas, entre 0 [zero] e 14 [catorze] anos de idade.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010 apresentou 0,75 que representa um resultado melhor em relação aos períodos de 1991 (0,54) e 2000 (0,65)<sup>138</sup>. Contudo, nossa cidade é a 467ª mais desigual do país segundo o índice de Gini para os municípios brasileiros. Neste índice, Fortaleza teve em 2010, o valor de 0,61, ou seja, ainda detemos uma longa trajetória de desigualdades sociais e econômicas marcada pela alta concentração de renda para poucos, e que nos coloca distantes de uma pretensa igualdade entre as classes sociais, que seria atingida caso o valor indicado fosse '0' [zero].

No aspecto da economia, Fortaleza detém o maior Produto Interno Bruto (PIB) da região nordeste, e o 9º do Brasil com mais de 42 bilhões de reais<sup>139</sup> tendo como principais atividades o comércio diversificado, a prestação de serviços, e o turismo. Esse resultado alcançado está relacionado à expansão da cidade nas últimas três décadas (1990 a 2010) como o crescimento do setor imobiliário combinado ao desenvolvimento do setor terciário rumo à periferia.

Isto se reflete também, nas atividades laborais, com uma leve queda na taxa de desemprego em 2013, que atingiu 10,3%. Sob este panorama rápido, estas informações apontam o agravamento da 'questão social', trabalhada pelas políticas sociais locais, e mais especificamente, na Política de Assistência Social do Município com o SUAS através de seus serviços, e de sua expansão nos territórios das regionais como veremos no próximo item.

---

<sup>138</sup> Fonte: Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<sup>139</sup> Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013).

## 5.2 O DESENHO DE UMA POLÍTICA EM MUTAÇÃO: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.

A implementação da Assistência Social em Fortaleza como eixo interventivo da política municipal data dos anos de 1970, com a Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), a qual, semelhantemente às instituições congêneres da época, realizava ações assistencialistas, emergenciais e paliativas, tais como a doação de auxílios para as famílias em situação de pobreza e desamparo na cidade.

A FSSF permaneceu por mais de uma década em atividade e deu lugar a Superintendência do Serviço Social de Fortaleza no final dos anos de 1980, permanecendo no mesmo formato de atividades, até que em 1990, o então prefeito Juracy Magalhães<sup>140</sup> criou a Secretaria de Trabalho e Ação Social (Setas). Neste ínterim tivemos a aprovação da LOAS em 1993, e em nível municipal foi aprovada em 1996, a Lei 7.945/96 que criou o Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza (CMAS).

Cabe um parêntese explicativo quanto a esta primeira fase de institucionalização da assistência social como área governamental responsável pela proteção social, onde iniciativas institucionais como a chamada fase CPF [Conselho, Plano e Fundo] introduziram estes elementos da gestão democrática, no órgão gestor da assistência social dos entes federativos estaduais e municipais, os quais deram início ao processo de construção da unidade nacional desta política pública através das primeiras conferências municipais, estaduais e nacional de Assistência Social. (SPOSATI, 2013).

Estes passos visavam habilitar Fortaleza para receber recursos federais e estaduais, o que não seria mais possível devido ao modelo arcaico que historicamente apontava a fragmentação, o paralelismo de ações com sobreposição de programas, projetos, atividades e serviços, em uma forma desorganizada que repercutia na baixa efetividade dos recursos já escassos e no alcance da proposta da época.

---

<sup>140</sup> O Prefeito Juracy Magalhães teve dois mandatos na capital (1990 a 1993) e (1997 a 2004).

Em 1997, o referido prefeito realizou um processo de reforma administrativa, que estruturou e criou seis Secretarias Executivas Regionais (SERs)<sup>141</sup>. No primeiro processo de reforma administrativa do citado ano foi instituído a Secretaria de Trabalho e Ação Social (Setas), e em janeiro de 2002 houve a segunda reforma na organização municipal, através do Decreto Nº 11.108 com o objetivo de desconcentrar a gestão, quando foram restabelecidas as funções da antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que se tornou Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (Sedas) reunindo as áreas da Educação e da Assistência Social.

Neste formato a Assistência Social foi reduzida a uma Coordenadoria de Assistência e Trabalho<sup>142</sup> retrocedendo a ideia de obter um comando único em nível municipal, que lhe garantisse organização e autonomia financeira e administrativa.

Com este desenho, o Plano Municipal de Assistência Social (de 2002 a 2005) já denunciava que o Sistema de Assistência Social em Fortaleza vinha sendo demarcado pelas seguintes características: ausência de um comando único; frágil articulação entre os Órgãos responsáveis pelos programas e projetos; excessiva fragmentação e superposição de ações; baixa capacidade institucional e gerencial para afiançar benefícios mínimos responsáveis pela proteção social; ausência de um sistema efetivo de avaliação. (MADEIRA, 2004, p. 57).

A necessidade de ter uma Secretaria Municipal de Assistência Social foi um dos encaminhamentos deliberados na IV e V Conferências Municipais de Assistência Social, no sentido de estabelecer o comando único na área e evitar o desmonte das ações no município. Em 2005, com início da gestão de Luizianne Lins em Fortaleza houve uma assertiva para que fosse criada a Secretaria Municipal de Assistência Social considerando que, no cenário político nacional estava em pauta a construção da Política Nacional de Assistência Social.

No ano de 2007 foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas)<sup>143</sup>. Para implementação e configuração da Semas foi utilizado o desenho

---

<sup>141</sup> A decisão por uma nova forma de organização da prefeitura, que contemplasse a descentralização e a intersetorialidade viria em substituição a uma estrutura verticalizada e setorializada, onde o poder seria dividido para seis regiões da cidade. Assim, os dirigentes dessas unidades regionais teriam poder para resolver, de maneira integrada, todos os problemas de sua área. A Lei, a nº 8.000/97, reestruturou o governo municipal. (JUNQUEIRA, 1998).

<sup>142</sup> Em 2007, a Sedas foi desmembrada, dando origem à Secretaria Municipal de Educação (SME) e à Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas).

elaborado anteriormente pela Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social de Fortaleza, que reiterava o modelo orientado na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com as coordenadorias de Proteção Social Básica, Proteção Social Especial (Média e Alta Complexidade), uma Coordenação para o Cadastro Único e Programa Bolsa Família, uma Coordenadoria para a Gestão do SUAS, uma Coordenadoria Administrativo-financeira e o Gabinete da Secretária.

Com uma secretaria específica, o *desenho* da política desenvolveu outro paradigma de trabalho para com a proteção social, ao observar seus níveis de complexidade e atender as diretrizes estruturantes da gestão do SUAS com a primazia da responsabilidade estatal e o comando único das ações, a descentralização político-administrativa e o financiamento partilhado entre as esferas governamentais, a matricialidade sociofamiliar e a territorialização, o fortalecimento da relação Estado-sociedade civil e o controle social.

Foi um processo lento, onde o novo modelo de gestão da assistência implicava em uma quebra com os modelos anteriores. Mas gradativamente, houve na ampliação das unidades de CRAS, a implantação dos Centros de Referência Especializados (Creas), do Centro de Atendimento à População de Rua (Centro-Pop), da Casa de Passagem<sup>144</sup> e a ampliação de cobertura do Cadastro Único, na medida em que os serviços foram implantados nos territórios.

A Semas permaneceu como secretaria até dezembro de 2012, e no início de 2013, o então prefeito Roberto Cláudio realizou o reordenamento administrativo que criou a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome [Setra]<sup>145</sup>, a qual coordena no âmbito do município de Fortaleza, as Políticas de Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional.

A Setra tem como missão institucional assegurar à população a assistência social integral, a segurança alimentar e nutricional, a segurança de renda e participação na vida produtiva, contribuindo para o desenvolvimento da sua

---

<sup>143</sup> Lei Complementar nº 39, de 10 de julho de 2007, publicada no *Diário Oficial* do município, em 13 de julho de 2007.

<sup>144</sup> Até 2012 a Secretaria contava com 24 unidades de CRAS, 03 unidades de Creas, 01 Centro POP e 01 Casa de Passagem.

<sup>145</sup> Lei Complementar nº 0137, de 08 de janeiro de 2013.

autonomia cultural, social, política e econômica e viabilizando o pleno exercício da cidadania<sup>146</sup>.

A gestão da Assistência na Setra é realizada através da Coordenadoria de Gestão Integrada da Assistência Social [COIAS], que possui quatro eixos estruturantes: a Célula de Gestão/fortalecimento do SUAS, a Célula de Proteção Social Básica, a Célula de Gestão de Benefícios, e a Célula de Proteção Social Especial.

A Gestão do Sistema Único de Assistência Social oferta subsídios às instâncias de decisão da secretaria para planejamento, implantação, estruturação execução e fortalecimento do SUAS no Município de Fortaleza, desenvolvidos em quatro linhas: a Vigilância Socioassistencial, a Gestão do Trabalho, a Rede Privada e o Cadastro Único.

A Célula de Proteção Social Básica que se desenvolve através dos CRAS<sup>147</sup>. A Célula de Proteção Social Especial, com serviços<sup>148</sup> organizados em Média Complexidade e Alta Complexidade, conforme já os descrevamos anteriormente e os convênios com entidades que prestam serviços socioassistenciais complementando as ações de proteção básica e especial.

Em 2015, as ações da Política Municipal de Assistência Social vêm sendo desenvolvidas através de 38 equipamentos de rede direta, compostos por 26 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), 07 Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), 02 Centros Pop e 03 unidades de

---

<sup>146</sup> Fonte: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/setra/setra> (acesso em 04 de janeiro de 2015).

<sup>147</sup> Seus serviços envolvem o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Cabe esclarecer que existe uma Célula de gestão para os benefícios eventuais com uma equipe específica para trabalhar a mediação com os eixos de proteção básica e especial, no sentido de monitorar, qualificar os profissionais e repassar dados a gestão do SUAS, ou seja, os benefícios eventuais e o BPC são solicitados pela população usuária e repassados nos CRAS e Creas, mas a gestão de toda a informação e andamento dos processos é monitorada pela Célula de Benefícios.

<sup>148</sup> A Proteção Social Especial é executada através dos seguintes Serviços: Média Complexidade: - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi; - Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI; - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua / Serviço Especializado de Abordagem de Rua - Serviço Especializado em Abordagem Social. No âmbito da Alta Complexidade: - Serviço de Acolhimento Institucional para População em Situação de Rua – Casa de Passagem Elisabete de Almeida Lopes, Abrigo Institucional para Famílias e Abrigo Institucional para Homens.

acolhimento institucional na Alta Complexidade, além dos convênios firmados com entidades socioassistenciais<sup>149</sup>.

O desenvolvimento das ações da Setra tem como suporte de recursos humanos um quadro funcional total de 989 trabalhadores, e no eixo da Assistência Social são ao todo 754 profissionais distribuídos entre 08 cargos comissionados, 23 servidores efetivos, 381 empregados terceirizados e 342 servidores temporários<sup>150</sup>.

Em março de 2014 a secretaria realizou uma seleção pública simplificada para a contratação por tempo determinado<sup>151</sup> de profissionais com níveis superior e médio tendo em vista substituir o formato de vínculo empregatício anterior feito por empresas terceirizadas. Assim, nas vagas para a categoria de assistente social foram selecionados 273 profissionais distribuídos entre 109 classificados e 164 para cadastro reserva, todos para atuação nos serviços da rede direta.

Observa-se historicamente nas gestões do Município de Fortaleza que a forma de contratação de profissionais ocorre via terceirizações, cargos comissionados, e atualmente, também no formato de seleções simplificadas. No caso dos assistentes sociais, o último concurso público para o município foi realizado em 2003, mas desde então, a pauta sobre a realização de outro concurso tem sido postergada sem muitos avanços, o que fere a orientação da Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos (NOB-RH), sobre a realização de concursos públicos para ingresso na Política de Assistência. Isso promove vínculos precários de trabalho e rotatividade de profissionais, refletindo sobre os serviços da política como veremos nas falas dos assistentes sociais a seguir.

Esses trabalhadores/as e, dentre estes, os/as assistentes sociais em exercício no SUAS em Fortaleza, tem o desafio de afirmar e expandir a assistência social como um direito, no contexto de uma metrópole marcadamente desigual, pelas contradições de raiz neoliberal no âmbito regional e nacional, que expressam a questão social e marcam a Política de Assistência Social e àqueles/as que a operam.

---

<sup>149</sup> Dados do Plano Municipal de Assistência Social para o quadriênio de 2014 a 2017.

<sup>150</sup> Estes 342 servidores temporários foram selecionados em Março/2014 por meio da Seleção Pública de Provas e Títulos.

<sup>151</sup> A Lei Complementar nº 0158, de 19 de Dezembro de 2013.

Passaremos na sequência à pesquisa de campo com os sujeitos, onde analisaremos os aspectos por eles apontados a partir de seu trabalho nos espaços sociocupacionais do SUAS no município, e nesta experiência, como relacionam a formação ao exercício profissional.

### 5.3 O DIÁLOGO E OS INTERLOCUTORES: COMO OS ASSISTENTES SOCIAIS RELACIONAM A FORMAÇÃO E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO TRABALHO COM O SUAS.

A palavra não foi feita para enfeitar e brilhar como ouro falso; A palavra foi feita para dizer.

(Graciliano Ramos)

As duas primeiras décadas no Século XXI são muito significativas para a Assistência Social em Fortaleza. Neste lapso temporal e já reconhecida como direito social e política pública de responsabilidade do Estado foi possível, ainda que lentamente, iniciar a (des)construção dos vieses que lhe foram imputados pela História. Contudo, mesmo com a evolução e expansão dos serviços no SUAS, a Política de Assistência Social ainda caminha nos descompassos do modelo de gestão neoliberal implementado nos anos de 1990 no país.

Acrescido a esse quadro presenciamos as mudanças já citadas na esfera laboral<sup>152</sup>, que ao impactar os espaços ocupacionais reorientam os processos de trabalho e incide também sobre a formação profissional dos sujeitos, como aponta Freire (2006, p. 47) “As políticas e programas sociais também são impactados, assim como as concepções e práticas dos profissionais neles atuantes, entre os quais o assistente social”.

De acordo com as orientações do conjunto CFESS/CRESS e as indicações para a formação profissional da ABEPSS, o exercício profissional do assistente social tem como horizonte a consolidação da cidadania e a garantia de acesso aos direitos sociais. Neste foco, o Projeto Ético Político do Serviço Social

---

<sup>152</sup> De acordo com o Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2013, para o conjunto do país, o SUAS comporta um contingente de recursos humanos de 244.691 pessoas, e o maior percentual se encontra na Região Nordeste, com 37,3%, e no Ceará 15,8%.

contempla o significado social da profissão, seus valores, objetivos, competências e sua base de relações para com a população usuária, para os demais profissionais com os quais há interação direta ou indiretamente no cotidiano de trabalho e também com as instituições.

### **5.3.1 As condições do exercício profissional dos assistentes sociais no SUAS.**

Discorreremos inicialmente sobre as condições do exercício profissional dos assistentes sociais na Setra. A escolha dos sujeitos foi aleatória sendo previamente mapeados os serviços por regional, para delimitar quais espaços ocupacionais iríamos percorrer, de forma a contemplar as seis regionais da capital, e que nenhum eixo das proteções Básica e Especial fosse esquecido, assim como garantimos a participação também de assistentes sociais, que desenvolvem competências relativas às equipes de gestão na Sede da Setra. A ideia era coletar as falas de 10 profissionais, em diferentes espaços ocupacionais, funções e competências profissionais no SUAS em Fortaleza.

Assim, este relato de pesquisa traz as informações analisadas após a aplicação da entrevista semiestruturada com as profissionais nos espaços ocupacionais. No primeiro bloco de questionamentos considerando que as assistentes sociais entrevistadas atuam nos serviços de proteção social [básica e especial] e também na esfera da gestão<sup>153</sup>.

Na caracterização **sobre os tipos de vínculo institucional**, as entrevistadas citaram três modalidades de ingresso na secretaria, uma foi a contratação pela Consolidação de Leis do Trabalho (CLT), em que só havia 01 [uma] profissional nesta condição, com remuneração de até 03 salários mínimos, com jornada de trabalho de 40 horas semanais.

Outra modalidade de ingresso são os cargos comissionados, também chamados cargos de confiança, que são indicações da gestão deferidas após publicação no Diário Oficial do Município, e tem recolhimento de INSS, porém sem

---

<sup>153</sup> A escolha por entrevistar profissionais que trabalham com o eixo de Gestão, Planejamento e execução direta foi no sentido de referenciar as competências exercidas pelos assistentes sociais, e previstas na Política de Assistência Social.



direitos trabalhistas assegurados. Nesta modalidade 02 [duas] profissionais identificadas, uma em função de coordenação de serviços e outra como assistente social integrante de uma das equipes de gestão. Nestes casos, a remuneração variou entre 04 e 05 salários mínimos e a carga horária semanal também foi de 40 horas.

As outras 07 [sete] profissionais ingressaram nos serviços após a aprovação na seleção pública para contratação temporária<sup>154</sup> que estabelece um contrato de um ano prorrogável até dois anos para a execução nos serviços das regionais. Neste formato de vínculo, a proposta era romper com as contratações de empresas terceirizadas, e estabelecer para uma vinculação direta de admissão pela secretaria<sup>155</sup>.

A remuneração destas profissionais é 2,4 salários mínimos para uma jornada de 30 horas semanais na execução direta nos serviços. Ocorre que, devido ao valor de remuneração dos profissionais ser baixo, nem sempre será suficiente para suas necessidades pessoais e familiares, o que as leva a assumirem dois vínculos de trabalho, por vezes no mesmo formato contratual sem garantias trabalhistas, para aumentar a renda mensal como vemos nos relatos:

Essa questão do salário, querendo ou não a pessoa muitas vezes tem que estar em dois espaços ocupacionais pra poder ter uma vida melhor. E se tivesse um salário melhor, que garantisse a vida digna que a gente precisa, com certeza a pessoa estaria num só lugar. Eu estou só aqui, com dedicação exclusiva, mas se conseguisse outro trabalho, eu iria pela questão da necessidade financeira. (Assistente Social 5).

Trabalho também na Saúde como plantonista, com carga horária de vinte horas. Aqui no serviço eu fico trinta horas semanais, e no hospital fico às vinte horas no final de semana. (Assistente Social 2).

---

<sup>154</sup> A contratação temporária posterior à seleção pública simplificada foi regulamentada pela Lei Complementar 0158/2013 que define as condições contratuais para vinculação dos profissionais ao serviço público municipal, e se aplica as políticas setoriais, em especial àquelas que recebem recursos federais como, por exemplo, a Assistência e a Saúde, nos casos de emergência ou carência de profissionais. Por não se tratar de um contrato via CLT, no contrato temporário, alguns direitos trabalhistas ficam suprimidos como o FGTS por tempo de serviço, o 13º salário, e o recolhimento de contribuição para o INSS, que é realizado, mas nenhum dos profissionais soube identificar em qual categoria de contribuinte estavam, se contribuinte individual, facultativo (...). O contrato dura um ano, com possibilidade de prorrogação por mais um ano. Neste íterim há o gozo de férias, porém nos casos de rescisão, a ausência dos direitos assegurados na CLT desfavorece a questão do seguro desemprego.

<sup>155</sup> Vale ressaltar que foi sinalizado pela gestão da secretaria um reconhecimento quanto às consequências da rotatividade de profissionais para a consolidação do trabalho no SUAS, e existem diálogos com o CMAS e CRESS/CE no sentido de efetivar esta proposta.

Aqui eu fico até às 14h e saio pra o outro trabalho ficando lá até às 18h, e o restante da carga horária, eu faço em buscas ativas à noite, e trabalho no sábado também. Eu sempre trabalhei em dois locais para melhorar a renda. (Assistente Social 6).

Nesta condição 04 [quatro] profissionais declararam possuir mais de um vínculo de trabalho. Destas, três atuam na Política de Saúde do município e uma atua em ONG. Verificamos que conciliar as jornadas de trabalho se tornara possível, pois as profissionais conseguiam cumprir 30 horas no SUAS, e do tempo que lhes sobrava, inclusive à noite e aos finais de semana estavam em outro local, porém mesmo com ganho financeiro, a ideia de estarem desempregadas ou melhor sem trabalho, não lhes permite prescindir de uma segunda opção de renda para sobreviver, mesmo sendo algo exaustivo.

Nos referimos a extensão de algumas jornadas de trabalho que chegam a 60 horas semanais, com poucos períodos de repouso adequado, que se refletem saúde e qualidade de vida das profissionais, sem permitir também que elas possam dar a atenção necessária a formação permanente, tão importante aos assistentes sociais no contexto atual.

**Outro ponto de questionamento foram sobre as condições do exercício profissional dos assistentes sociais nos serviços**, tais como sigilo, estrutura adequada e transporte. Neste questionamento, optamos por apresentar as falas de acordo com os espaços ocupacionais. Assim, para as profissionais que trabalham na Sede com atividades de gestão, a estrutura e as condições foram bem avaliadas, com exceção para a questão dos vínculos trabalhistas como observamos no relato:

Nossas condições são similares [ao servidor] embora não seja concurso público, tem a carteira assinada, mas é aquela instabilidade, não é aquele processo contínuo, não é aquela segurança que o servidor tem de tá planejando, de tá desempenhando. E uma hora podemos estar, e outra hora podemos não estar [mais]. Já a estrutura aqui é boa. (Assistente Social 4).

Nos CRAS embora a estrutura e equipamentos sejam avaliados previamente, na ocasião em que o serviço é implementado, existem locais que ainda não dispõem de todas as condições adequadas e precisam de reformas na estrutura, como ampliação de salas e a adequação ao sigilo para os atendimentos,

equipamentos de ar condicionado etc. Alguns serviços funcionam em espaços cedidos pelas comunidades como associações de moradores, por exemplo.

A demanda por serviços de Assistência Social [CRAS e Creas], nem sempre significa que a Prefeitura e a Setra disporão de um espaço próprio, embora sejam casos isolados. Estas questões são informadas para a gestão da Secretaria, mas dependem de recursos, e caso não seja viável um retorno imediato, usa-se o improvisado no caso de atividades que necessitem destas condições e a parceria com outros equipamentos/serviços no território como foi colocado:

Quando a gente entra num equipamento, sempre tentamos fazer essa provisão de espaços. Mas ao mesmo tempo, tem alguns equipamentos que por conta de estrutura física, não conseguem seguir uma referência mais concreta, de garantir sigilo, de ter ambientes propícios para o desenvolvimento de determinadas atividades, e aí nesses casos, e em alguns momentos é necessário buscar em outros equipamentos no território pra ter os ambientes adequados. (Assistente Social 8).

Em relação ao sigilo, você já pode observar por essa sala, que não tem porta. Aqui no CRAS a estrutura é muito pequena é somente a sala de atendimento [sem porta], a sala do cadastro e a sala dos grupos. Transporte nós temos sim. Mas sobre a estrutura física eu avalio como negativa, aqui é um espaço cedido pela comunidade. (Assistente Social 1).

Nós temos dificuldade na história do sigilo profissional, porque só temos uma sala de atendimento técnico que é essa. A outra [sala] é do Cadastro Único, então não tem uma [sala] exclusiva só pra atendimento. A unidade precisa de melhorias estruturais, e o transporte no geral temos o carro todos os dias, o que é uma grande vantagem pra gente. (Assistente Social 2).

Nos serviços de Proteção Social Especial: Creas, Acolhimento Institucional de Alta Complexidade e Centro POP, verificamos que o sigilo profissional é preservado atendendo as recomendações do CFESS<sup>156</sup> as dificuldades relatadas recaíram sobre a estrutura física dos equipamentos e a redução na quantidade de transportes [nos Creas especificamente]<sup>157</sup> que irá refletir sobre a execução adequada nos serviços como indicam as profissionais:

---

<sup>156</sup> Resolução 493/2006 que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional dos assistentes sociais.

<sup>157</sup> Isso dificulta a cobertura das atividades porque a equipe tem três grandes eixos de atuação subdivididos entre os profissionais, que são o PAEFI, no atendimento das diversas violações, a Abordagem Social, que faz busca ativa nos territórios e as Medidas Sócio Educativas de Liberdade

Algumas condições são suficientes como a questão do sigilo, pois temos salas fechadas. Já a estrutura física existe, mas é pouco satisfatória porque falta manutenção. Em relação ao transporte, eu só tenho carro uma vez por semana, pra fazer visita durante um turno. O carro é só do Creas, mas serve a três serviços dentro do Creas: Abordagem social, Paefi, Medidas e também ao Apoio Administrativo. (Assistente Social 9).

As condições de trabalho especificamente onde eu atuo são precárias. O prédio é uma estrutura bem antiga, tem a questão do sigilo sim, isso é um ponto que não peca. Eu trabalho no Paefi e antigamente nós tínhamos dois carros aqui no Creas, então dava pra conciliar com o serviço das MSE, com o serviço da abordagem, mas atualmente só temos um carro, que tem que ser dividido entre os três serviços. Muitas vezes, a gente não consegue fazer as visitas domiciliares, institucionais, fica o acumulado, tem horas que estamos escolhendo qual situação é mais urgente. (Assistente Social 7).

Tem a questão da nossa segurança (física). Quando nós mudamos de gestão eu pensei que ia ter uma regressão muito grande, mas estou vendo que não está tão ruim não. Com relação a esse nosso equipamento aqui, a estrutura dá, temos salas com sigilo para atendimento ao usuário. (Assistente Social 10).

A questão do sigilo [no acolhimento institucional] é porque a gente impõe mesmo. Mas a sala de atendimento é quente, e sempre tem outras prioridades de conserto de ar condicionado. O transporte é deficitário, porque hoje temos um carro pra os três acolhimentos, esse e os outros dois equipamentos. E ele fica de acordo com a necessidade. E a noite temos um convênio de táxi. (Assistente Social 5).

Dois pontos deficitários citados pelas assistentes sociais entrevistadas nos chamaram atenção: na PSB com os CRAS, as condições de sigilo são precárias em alguns locais, porém não houveram queixas quanto ao transporte disponível, já nos serviços dos Creas, da PSE ocorre o contrário, as condições de sigilo são preservadas e o transporte é deficitário.

Cabe aqui um parêntese explicativo sobre os serviços nas duas proteções (PSB e PSE). Presume-se, que os atendimentos na proteção básica dos CRAS ocorrem no âmbito de orientações, Cadastro Único, reuniões coletivas, grupos e encaminhamentos. Portanto, não figura com a complexidade que demandam os casos de atendimento na PSE nos Creas, Centro POP e acolhimentos institucionais, onde violação dos direitos requer o sigilo, para preservar os usuários e suas famílias durante o atendimento e acompanhamento dos casos. Contudo, há mais transportes

---

Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) que atendem um grande número de adolescentes com visitas domiciliares, acompanhamento ao juizado, escola etc.

nos CRAS do que nos serviços de PSE. Os CRAS por possuírem uma cobertura territorial ampla, precisam dar cobertura precisam realizar a busca ativa para o cumprimento do acompanhamento do PAIF.

As unidades de Proteção Especial ainda estão em ampliação na capital e atendem por regional. Nelas, as equipes se subdividem em serviços, no caso dos Creas são três subdivisões na mesma equipe, no mesmo espaço físico: o atendimento específico de MSE em meio aberto (LA e PSC), o Paefi (Serviço Especializado para Atendimento de Famílias ou Indivíduos em situação de violação de direitos) e a Abordagem Social, que deve percorrer o território para identificar situações como trabalho infantil e outras violações.

O que tentamos demarcar aqui é que embora as duas proteções [básica e especial] tenham demandas específicas, os recursos para transporte e as condições estruturais para o sigilo deveriam ser supridas adequadamente. Pois a demanda dos CRAS embora seja quantitativa, não implica em que o atendimento com sigilo profissional seja pontual.

As demandas nos serviços de PSE embora sejam complexas pela gravidade dos casos para atendimento de violação de direitos, acompanhamento de MSE em meio aberto, ou verificação de denúncia, todas são questões em que não é possível prever quantas visitas institucionais, domiciliares, abordagens sociais serão necessárias, até porque só há encerramento de um caso, se a equipe técnica que o acompanha verificar que o problema da violação foi resolvido.

A demanda reprimida na PSE é um problema citado pelos profissionais sendo resultante de vários fatores, mas tem se agravado também pela carência de transporte. O que deduzimos neste cenário é que as dificuldades estruturais citadas nos espaços laborais, se refletem no atendimento dos usuários e no acúmulo de trabalho para as equipes.

Cabe ressaltar, que além da Resolução 493/2006 do CFESS, que dispõe sobre as condições do exercício profissional dos assistentes sociais, e do compromisso destes, com a qualidade dos serviços prestados aos usuários da Assistência Social expresso como princípio no Código de Ética Profissional, existe ainda a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que direciona as condições de implementação e funcionamento dos serviços no SUAS em todo o

país, em consonância com as diretrizes da PNAS, que tratam o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade. Ou seja, existe uma configuração para o desenvolvimento do trabalho na Assistência Social que deve ser compartilhada no âmbito profissional e institucional.

Diante de tais questões, indagamos às profissionais **se elas identificavam precarização no trabalho do assistente social no SUAS e pedimos para que descrevessem sob quais formas isso ocorria**. Foi o questionamento com maior unanimidade em respostas, e ênfase no vínculo de trabalho e nos salários baixos [que leva algumas a trabalhar em dois lugares].

Sobre as formas identificadas de precarização, elas citaram que as dificuldades da questão empregatícia predispõem a uma série de questões, como a rotatividade das equipes de referência<sup>158</sup> que gera a incompletude das mesmas<sup>159</sup>, a ausência de concurso público na Área, o acúmulo das demandas reprimidas, a estrutura para o trabalho em alguns serviços ainda precisa melhorar etc.

Existe [precarização] demais. Eu posso falar enquanto CRAS porque antes de vir pra gestão eu fui do CRAS, então a precarização é muito grande, as equipes não são completas, a ausência do concurso público [...] isso aí fragiliza tanto na questão do atendimento ao usuário, como no próprio desenvolver do profissional. A equipe não sendo completa, a demanda fica muito grande, o retorno pra família não fica completo, aí o profissional não pode desempenhar todas as atividades, e nem consegue acompanhar a família como um todo, justamente por conta de todas essas dificuldades. Aqui enquanto gestão, a equipe não é tão ampla, é uma equipe reduzida, não dá pra atender todas as demandas porque a gente fica no

<sup>158</sup> O Sistema Único de Assistência Social, inspirado nos conhecimentos já produzidos no âmbito do SUS, adota o modelo de equipes de referência. Isso significa que cada unidade de assistência social organiza equipes com características e objetivos adequados aos serviços que realizam, de acordo com a realidade do território em que atuam e dos recursos que dispõem. As equipes de referência do SUAS são entendidas como um grupo de profissionais com diferentes conhecimentos, que têm objetivos comuns e definem coletivamente estratégias para alcançá-los. Quando falamos de organização dos serviços, estamos nos referindo à função desempenhada pelos coordenadores; quando falamos de oferta dos serviços nos referimos às categorias profissionais que atuam diretamente com os usuários. Estas equipes são responsáveis por certo número de famílias e usuários, de acordo com a referência do serviço de proteção social básica e especial. (MDS, 2006).

<sup>159</sup> A título de esclarecimento, a composição das equipes de referência para as metrópoles segundo a NOB-RH se apresenta da seguinte forma: Equipes de CRAS (02 assistentes sociais, 01 psicólogo e 01 profissional que compõe o SUAS, 01 coordenador e 04 técnicos de nível médio); para as equipes de Creas (01 coordenador/a, 02 assistentes sociais, 02 psicólogos, 01 advogado, 04 profissionais de nível superior ou médio para a abordagem social e 02 auxiliares administrativos), para o Centro POP (01 coordenador, 02 assistentes sociais, 02 psicólogos, 01 advogado e 02 auxiliares administrativos) e para o acolhimento institucional (01 coordenador/a, 01 assistente social, 01 psicólogo, 02 cuidadores). No caso de Fortaleza, as equipes da PSB e PSE são até maiores quantitativamente do que o parâmetro nacional, haja vista a demanda territorial que lhes é direcionada, porém algumas ainda estão incompletas.

monitoramento, avaliação e capacitações. Quem dá capacitação a todos os CRAS e Creas é essa equipe. E a gente tem que tá sempre alimentando isso, se capacitando e capacitando os profissionais nessa questão. (Assistente Social 4).

Assim, sempre eu achei um absurdo essa história de ser uma seleção, por que não um concurso? Então assim, as pessoas ficam sabendo que é provisório, e quando estamos começando a organizar, aí acaba o contrato. É uma rotatividade muito grande de profissionais. E sempre eu achei a equipe muito reduzida, então o vínculo [de trabalho] e a equipe são as coisas que mais sentimos. (Assistente Social 6).

Com certeza, eu vejo isso a partir do momento que a gestão conseguiu substituir o concurso por uma seleção pública, porque nós estamos enquanto servidores públicos, mas não temos os mesmos direitos de um servidor público, nem o mesmo salário, nem plano de saúde. Estamos aqui, mas sabendo que daqui a dois anos vamos sair. Até mesmo a política que discute, discute, mas que não vemos mesmo implantar o que está escrito, tanto na NOB-RH, quanto na Tipificação, e no cotidiano, acabamos atropelando processos e atividades para dar conta. (Assistente Social 10).

Sim existe [precarização]. Nós trabalhamos com cargo de confiança, e não temos esse vínculo [CLT], e isso dificulta a continuidade do trabalho, projetos e programas que tentamos desenvolver. E sem falar da nossa insegurança, sem saber se vamos estar aqui daqui a dois, três meses. (Assistente Social 3).

E no caso de alguns profissionais que, aprovados no processo seletivo temporário, mas sem experiência anterior na Política de Assistência, estes tem certa dificuldade em compreender os fluxos e a complexidade dos processos de atendimento no caso da Proteção Social Especial (PSE).

Quando eu cheguei me deparei com processos extremamente complexos, os fluxos de encaminhamento, de articulação intersetorial, e nós temos que ter propriedade de conhecer. Eu nunca vi uma capacitação mais forte, houve no início, mas muito focalizada. E a gente necessita disso. (Assistente Social 7).

Os depoimentos reafirmam as questões estudadas ao longo deste trabalho derivadas do processo de reestruturação produtiva e seus reflexos com a flexibilização e a precarização no âmbito do trabalho e das políticas sociais. Ficamos com a sensação de viver numa cultura, em que tudo dura pouco e a interrupção é a regra, no caso da vida profissional principalmente.

Assim os elementos característicos descritos por Guerra (2010) quanto ao processo de precarização do exercício profissional dos assistentes sociais, que tem

várias expressões, dentre elas, a desregulamentação do trabalho, com diferentes formas de contrato, os empregos temporários, a precariedade dos espaços laborais e desvalorização salarial, o aumento de profissionais com mais de um trabalho para melhoria da renda, a jornada de trabalho extensa (mais de dez horas diárias de trabalho por dia). Estas características marcam os espaços laborais dos assistentes sociais e suas condições de trabalho, também pela exigência de metas a cumprir, num conjunto que pode contribuir para desqualificar os serviços prestados.

Ao analisar as questões sobre o exercício profissional no SUAS relatadas pelas assistentes sociais entrevistadas, pareceu-nos necessário perguntar às mesmas, **se tiveram algum problema de saúde devido ao trabalho desempenhado no SUAS**. As respostas demonstram que metade delas fez referência positiva quanto a questões de saúde decorrentes do trabalho, e o estresse foi o problema mais presente:

Já tive adoecimentos por períodos, tanto por estar com o sistema imunológico muito baixo, onde uma simples gripe se converte em algo mais duradouro, e como a gente não consegue parar de trabalhar, um processo inflamatório que se resolveria em três dias persiste por dois meses. (Assistente Social 8).

Não chega a ser um problema, mas quando você está naquele limite pra tirar férias, aí tem aquela coisa sintomática de estresse, estômago que reclama, cabelo que cai, as aftas que aparecem. O que mais me afeta é o estômago, qualquer coisa reflete muito nele. O estresse e o nervosismo são porque você tem que dar conta de muita coisa. (Assistente Social 2).

Eu desenvolvi síndrome do pânico, quando fui primeiramente para o CRAS. E tem a questão de ser recém-formada, eu não sei como eu desenvolvi isso, acho que quando ouvia as histórias e ficava com medo quando saía do meu trabalho, ou quando eu pegava o ônibus pra ir ao trabalho era uma extrema tensão, de que seria assaltada, estuprada ou agredida. Quando aprofundei os sintomas fui me tratar. Eu faço terapia também por isso. (Assistente Social 10).

Quem trabalha com as MSE, na relação com o juizado, tem prazos a cumprir, e isso tudo é muito estressante. A gente pegou uma demanda muito grande de coisas atrasadas, tínhamos muita cobrança para dar conta de relatórios atrasados há muito tempo e foi um período muito estressante. Pra mim é muito mais estressante por conta da distância, porque eu não moro aqui. (Assistente Social 6).



Embora não seja o foco deste trabalho, observamos que os diferentes espaços ocupacionais, em que atuam as assistentes sociais entrevistadas apresentam algum tipo de fator estressor a saúde destas. Cada fala enseja o ritmo de trabalho que se impõe, as questões que excedem a capacidade individual de cada uma e como elas refletem e identificam isso na própria saúde.

Zanelli (2010) explica que as condições de trabalho se refletem na saúde e na qualidade de vida das pessoas. Assim, o estresse ocupacional se daria quando o/a profissional percebe as demandas de trabalho como fatores estressores, e tenta com sua habilidade resolvê-las, mas não consegue. Dessa forma, o excesso de demandas, para poucas condições efetivas na prestação de serviços com qualidade, a pressão do tempo e das instituições, com as quais o profissional tem que se relacionar ou responder de alguma forma, interferem negativamente nos aspectos físico, emocional e psicológico destes/as, podendo se manifestar em qualquer destas áreas citadas ou em todas elas ao mesmo tempo.

Existem indicativos de pesquisas que mostram que, depois dos policiais e professores, somos uma das categorias mais expostas ao estresse e a riscos para a saúde. E isso ocorre no trabalho dos/das assistentes sociais ao viabilizar o acesso aos direitos e as políticas sociais, frente a situações e violação graves que atingem grandes parcelas da população brasileira. (RAICHELLIS, 2011).

Prosseguindo os questionamentos para este bloco indagamos **se os assistentes sociais avaliam que após a implementação do SUAS em Fortaleza houve uma valorização da profissão, e se a Setra desenvolvia algum projeto de capacitação para eles no campo da Assistência.**

Sobre a questão do reconhecimento, todas as profissionais afirmaram percebê-lo pelos usuários, e acrescentam ainda que após a implementação do SUAS houve uma ampliação dos espaços de trabalho e da visibilidade dada ao profissional nas equipes. Isso é facilmente identificável, pois os assistentes sociais são a categoria profissional mais presente nas equipes de referência, e em todos os eixos de gestão e planejamento da PNAS.

O trabalho por elas citado sobre a socialização das informações, que é uma competência do profissional (CFESS, 2011) não somente para os usuários dos serviços, mas também no sentido do trabalho interdisciplinar com suas equipes,

permite que o conhecimento adquirido sobre a área, seja uma referência também para o planejamento e aplicação do trabalho no SUAS.

Eu acho que tem a valorização, porque aqui no CRAS o assistente social está quase em quase todas as atividades, cadastro, demanda espontânea, visitas, grupos. Valorizou o profissional que é mais visibilizado no serviço, tanto que a na procura por atendimento, o assistente social é mais requisitado do que os demais profissionais. (Assistente Social 10).

Porém, há uma grande insatisfação das assistentes sociais entrevistadas, em não perceberem essa valorização pela gestão municipal, e isso se expressa segundo as mesmas, pela seleção pública temporária e a terceirização, pois nesta última, ao menos tinham a garantia direitos trabalhistas (e rescisórios) nos casos de demissão sem justa causa. Embora com grande enfoque sobre as questões trabalhistas, as entrevistadas percebem que embora a categoria tenha obtido a conquista da jornada de trinta horas 30 horas, e esteja em luta pela aprovação do piso salarial (PL 5278/2009) a ampliação de vagas para a profissão em Fortaleza, neste formato de seleção temporária adotado na atual gestão municipal reafirma a precarização:

Eu penso que houve um reconhecimento muito maior por parte da comunidade. De ver essa política, principalmente por meio dos CRAS e dos CREAS, e de reconhecer esse papel do assistente social, toda vez que um usuário chega à unidade, pede pra falar com o assistente social, ou seja, nós somos muito mais reconhecidos e valorizados pela comunidade, mais do que pela própria gestão, que entende o papel, a importância desse profissional no serviço e no SUAS, mas que não valoriza. Enquanto profissional de Serviço Social, eu não me sinto nem um pouco valorizada pela gestão. (Assistente Social 7).

Eu acho que houve uma ampliação do mercado de trabalho, agora a valorização, a comunidade, a população, isso é mais próximo para a população, agora em nível de gestão de valorização profissional do trabalhador, aí deixa a desejar, sempre deixou a desejar porque a gente nunca teve condições muito boas pra trabalhar. (Assistente Social 2).

No SUAS valorizou sim. Mas ainda está sendo discutido muita coisa, tem a questão do repasse de informações estar com o assistente social na maioria das situações, tivemos o avanço da PL 30h, agora o piso salarial, que fragiliza muito, porque a política no papel é muito bonita, mas pra essa política ser eficaz e ser garantida, precisamos de profissionais capacitados e seguros pra desenvolver o trabalho, então não adianta nada ter essa política tão rica, se a gente tem tanta fragilidade no exercício profissional mesmo. Porque se muda de gestão, mudam os profissionais, então aquilo que ele estava desenvolvendo tem essa quebra e eu acho que isso dificulta na execução da política como um todo. (Assistente Social 4).

Quanto ao outro aspecto questionado às profissionais entrevistadas, sobre a secretaria aplicar capacitações, o que também caracterizaria a valorização dos profissionais, não citamos diretamente aqui (em depoimento), porque a referência delas foi insatisfatória quanto à frequência de capacitações, no caso específico dos assistentes sociais. É válido lembrarmos que os processos de Educação Permanente<sup>160</sup> e da Política Nacional de Capacitação<sup>161</sup> previstos na NOB-RH/2006 preveem que ambos devem ter caráter continuado e diversificado (em formatos) e as capacitações seriam um dos modelos mais adotados. Assim, no SUAS em Fortaleza as capacitações segundo as assistentes sociais entrevistadas ocorrem mais frequentemente no âmbito da Gestão e da PSB, já na PSE ocorrem de forma mais pontual, com maior ênfase para o trabalho com as medidas socioeducativas nos Creas.

Observamos em nossa interlocução com os profissionais diretamente nos seus espaços ocupacionais, que o processo de trabalho desenvolvido por estes é alicerçado na formação acadêmica, e os conhecimentos nela adquiridos são uma mediação ao exercício profissional no SUAS. Entretanto, a formação acadêmica também sofre com a contrarreforma na Educação, especialmente no âmbito do ensino superior das universidades públicas, como a Universidade Estadual do Ceará (UECE), de onde nossas interlocutoras são egressas.

### **5.3.2 A formação profissional e os assistentes sociais sujeitos da pesquisa.**

O segundo bloco de questões formuladas às profissionais, aborda a formação profissional destas e discute a compreensão que elas tem acerca da

---

<sup>160</sup> Compreende a formação profissional, a qualificação, a requalificação, a especialização, o aperfeiçoamento e a atualização. Tem o objetivo de melhorar e ampliar a capacidade laboral do trabalhador, em função de suas necessidades individuais, da equipe de trabalho e da instituição em que trabalha, das necessidades dos usuários e da demanda social. (NOB-RH SUAS, MDS, 2006, p. 101).

<sup>161</sup> A Política Nacional de Capacitação - PNC/SUAS deve estar estruturada segundo uma lógica de patamares formativos progressivos: capacitação introdutória, atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado profissional. A concepção da PNC/SUAS parte do reconhecimento da dimensão processual do aprendizado, assim como a gradativa consolidação dos saberes necessários para enfrentar os desafios cotidianos na perspectiva de qualificar a oferta e consolidar o direito socioassistencial. (NOB-RH SUAS, MDS, 2006, p. 42).

relação entre o conhecimento adquirido na Universidade [UECE] e o campo de atuação profissional na Política de Assistência através da Setra. O perfil acadêmico das assistentes sociais<sup>162</sup> entrevistadas se caracteriza pela formação no Curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE) comum à todas as profissionais entrevistadas<sup>163</sup>.

Nosso primeiro questionamento neste bloco foi sobre **a opinião delas acerca do curso realizado na UECE**<sup>164</sup>, e a ideia era encontrar nas respostas dadas, quais elementos eram comuns e quais apontavam variação por algum contexto temporal e institucional dessa formação<sup>165</sup>. Desta premissa, o ponto em comum foi o reconhecimento do caráter de formação generalista, rica em proporcionar visão sobre os fenômenos complexos da sociedade e suas relações.

Serviço Social é muito interessante, quando a gente começa fica assim: meu Deus o que é isso, pra que isso, onde é que eu vou colocar isso, e quando a gente chega à prática e começa a refletir, eu sempre digo que quem passa pelo Serviço Social nunca vê as coisas do mesmo jeito que as outras profissões veem, porque a gente sempre vê as coisas com outro olhar, além do aparente. Você não consegue ver uma pessoa em situação de rua e minimizar que é só uma pessoa em situação de rua, você já começa a fazer relações e a formação é muito rica nesse sentido, de ir a busca desse real que tá além do aparente. E assim eu tive sorte, porque eu peguei cinco anos na UECE sem greve, tive bons professores, fiz duas especializações também na UECE, então pra mim eu avalio muito positivamente, o curso foi muito, muito bom. No desvendar a realidade se você não consegue fazer as relações, você não vai além do aparente, ou então naturaliza tudo. É você conseguir fazer esses links com uma realidade maior, uma conjuntura maior, é aquela história mesmo da singularidade, da particularidade, é muito isso, e no Serviço Social nós fazemos isso muito por mediação. (Assistente Social 2).

<sup>162</sup> Para um maior detalhamento deste perfil relatamos o mesmo no item da Metodologia.

<sup>163</sup> Esclarecemos que após a escolha dos equipamentos de forma aleatória por regional, foi feito o convite aos profissionais, mas coincidiu de todas serem concludentes do Bacharelado em Serviço Social da UECE.

<sup>164</sup> O Curso de Serviço Social da UECE antecede a própria criação da Universidade. Esse curso tem como marco da sua história o dia 25 de março de 1950, quando foi implantada a Escola de Serviço Social de Fortaleza vinculada ao Instituto Social de Fortaleza. Posteriormente, em outubro de 1956, tanto o Instituto Social e a Escola de Serviço Social foram agregados à Universidade Federal do Ceará – UFC. Em 1975, o curso de Serviço Social foi um dos cinco que passou a formar a UECE. (COSTA, BEZERRA, PIO, 2010).

<sup>165</sup> Ao comemorar 65 anos em 25 de março de 2015, o Bacharelado em Serviço Social da UECE, ofertado nos turnos diurno e noturno, conta com 771 alunos e é um dos cursos mais procurados pelos vestibulandos. Em 2011 teve implantado o Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (CMASS). (Fonte: <http://www.uece.br/uece/index.php/noticias/92051-curso-de-servico-social-completa-65-anos-de-exsistencia>.) acesso em 25 de março de 2015.

Eu acho que é uma formação generalista, ampla e que na verdade ela abre a cabeça pra muita coisa, mas peca um pouco pela amplidão, porque ela não me preparou para o exercício da minha profissão no mercado de trabalho. Eu saí da UECE sem saber mexer com os instrumentais do serviço social, a questão da instrumentalidade e realmente a questão de você exercitar isso em sala de aula, exercitar mesmo, nem que seja com um atendimento fictício, alguma coisa, você realmente botar a mão na massa, eu senti muita falta disso. (Assistente Social 9).

Considerando que o Curso de Serviço Social é um curso generalista, que ele não vai conseguir abordar todas as políticas, a atuação específica, concreta do cotidiano de trabalho de cada Assistente Social em cada serviço. É uma formação muito boa, considero. Mas eu penso assim porque eu não fiquei muito só na sala de aula, eu participei de grupos de pesquisa, de projetos de extensão, Programa de Educação Tutorial [PET], laboratórios, então essa formação complementar me deu muito mais subsídios, foi uma formação rica nesse sentido. Em penso que se tivesse ficado só em sala teria sido menos. A formação foi mais concreta, porque por exemplo no programa de extensão você ia pro serviço, então nós tínhamos contato com estudantes de outras categorias, e eu acho extremamente importante esse tipo de pesquisa e contato com os outros públicos, no nosso trabalho nós vamos trabalhar com outros profissionais. Mas por ser um programa de extensão diferentemente dos grupos de estudo, que são abertos e não tem limite, na extensão tem seleção e nem todos terão acesso. (Assistente Social 7).

E nos aspectos temporal e institucional, as falas variaram havendo vivências acadêmicas positivas na condução do curso e vivências com limitações identificadas nos períodos marcados pelas crises que envolveram a Universidade e o Governo do Estado com as greves, a percepção de variações na qualidade entre o curso diurno e noturno por parte de algumas entrevistadas, a rotatividade de professores substitutos etc.

Eu fazia noturno, não sei se havia essa diferença entre diurno e noturno, mas eu achava que tinha muitas falhas, muitas lacunas, falta de professores, as greves que eram constantes, mas com relação a equipe [de professores] os profissionais eram muito qualificados, então na minha avaliação deixou um pouco a desejar. Em termos de formação eu não sei se faria de novo. (Assistente Social 3).

É um curso que dá uma visão de mundo. Mas os professores sempre foram claros com a gente sobre como é a realidade profissional, porque o povo faz aquela brincadeira chata, que se for pra ser rica, não faça Serviço Social, os professores foram muito sinceros porque disseram que você tem que ter dinheiro pra viver, mas tem que gostar do que faz. E se você não gostar do que faz você vai cair naquele profissional estereotipado, que só serve para dar resposta à instituição, é só aquela pessoa pra resolver e pronto. E que na nossa formação a gente estuda para ir além disso. (Assistente Social 10).

Dos relatos observados, percebe-se na fala da assistente social 2 que, não é fácil compreender qual o lugar da profissão na divisão social do trabalho, nem sua utilidade social, mas isso é suplantado, na medida em que o curso avança e desenvolve nos discentes, pela mediação do conhecimento, formas de analisar a realidade transitando da totalidade à singularidade e particularidade dos fenômenos. E como resultado, nada passaria totalmente ileso ao olhar das profissionais, sem que elas não façam a relação com os contextos categoriais citados e, sem que isso as diferencie [profissionalmente] pela escuta qualificada, pela linguagem e pela atuação sob o parâmetro da criticidade e da base valorativa ética.

Guerra (2005) assinala isto quando coloca que não somos uma profissão adestrada para o produtivismo de respostas, precisamos entender os contextos que se apresentam em nossas demandas, para definir quais instrumentos usar, para que nossa intervenção atribua a essas demandas novos significados sociais.

Há porém, uma discrepância entre dois comentários (das assistentes sociais 9 e 7) sobre o caráter generalista da profissão, na primeira opinião a profissional entende que esse caráter toma muito tempo do curso, e se perde no excesso de teorias, enquanto no campo de atuação é cobrado ao profissional o domínio sobre a instrumentalidade. E na outra fala, a profissional entende por se tratar de uma formação generalista, diante de um amplo leque de políticas sociais, não seria possível dar conta de todas, mas seria possível minimizar esta questão com a solução disponível, embora nem sempre acessível a todos os estudantes, que são os outros dois eixos previstos na formação: a pesquisa e a extensão.

As falas denotam que, os embates que envolveram a dinâmica dos calendários acadêmicos na UECE, por conta das questões já citadas reduziram não somente o tempo em sala de aula, para dar cumprimento aos semestres e atividades, mas influíram negativamente na qualidade das aulas, segundo àquelas que estudaram na primeira década dos anos 2000 e sentiram essa variação entre os cursos noturno e diurno.

De uma forma geral, as entrevistadas concordam que a contribuição da base teórica lhes diferencia na análise da questão social dentro do exercício profissional, e suas expectativas sobre a profissão são concretas quanto as dificuldades que vivenciam hoje no mercado de trabalho.

Assim, na experiência vivida pelas profissionais em relação ao período de formação, uma das questões centrais na atualidade foi levantada para as mesmas, para identificar nas suas colocações, o nexó entre uma vivência de curso presencial e sua repercussão no cotidiano profissional. Questionamos então **se elas consideravam que o Curso de Serviço Social deveria ser presencial e por quais motivos.**

Foi outra resposta unânime e muito bem fundamentada em argumentos. Todas confirmaram a necessidade do curso ser presencial, devido a troca de vivências, leituras, conhecimentos, debates e posicionamentos a serem discutidos pela ferramenta da linguagem, citada como essencial ao processo de construção do conhecimento e aplicabilidade no exercício profissional. As profissionais argumentam que a ausência de grupos de pesquisa e extensão subsumidos pelos fóruns [online] e a forma de realização do estágio trariam possíveis impactos para um profissional formado pelo ensino de EAD.

Sem dúvida. Eu acho que o curso de Serviço Social é um curso que tem muita discussão, por exemplo você tem uma disciplina de trabalho e questão social, não dá pra trabalhar um assunto tão complexo, você só vendo o professor ali, reproduzir a aquele conteúdo, tem que ter uma discussão, tem que ter aquele contato, e eu penso que no ensino à distância não tem. Você só vai engolindo aqueles conhecimentos, e não há aquela troca, aquela discussão, não há diálogo. E também porque o que eu acho que é extremamente importante na formação acadêmica que eu participei, os grupos de pesquisa e estudo, você se inserir na comunidade, no processo de trabalho do Assistente Social. Penso eu, que não tenha isso no EAD. Como é que você vai ter um grupo de pesquisa, todo mundo na sua casa? (Assistente Social 7).

Eu acho que deve ser presencial. Eu acredito que a gente precisa entender o curso, entender a profissão, se sensibilizar através da escuta, das experiências, a leitura, o direcionamento de como vai ser este estudo, se for presencial é bem mais rico. (Assistente Social 3).

Porém o mais grave seria o impacto para a categoria profissional com a proliferação de cursos na modalidade EaD, que interfere na qualidade no ensino, que é uma prioridade de luta das entidades representativas da profissão em oposição a contrarreforma na Educação [superior]. Este contexto educacional que

veicula o acesso a Educação Superior traz segundo as entrevistadas consequências negativas sobre a categoria como um todo.

Com certeza [o curso] deve ser presencial. Num país como o nosso é muito difícil a gente discutir educação superior, porque sabemos que ela não é acessível pra todos. Esse ensino à distância dá o acesso, mas eu digo que ele é muito enganador. Porque até mesmo conversando com uma pessoa que fez, você fala de um autor e a pessoa não sabe do que se trata. Dá pena da pessoa, que se iludiu ou deixou se iludir, a ponto de pagar caro por uma formação de má qualidade e quando chega ao campo profissional, não tem como, os colegas tem que ter muita paciência, e a pessoa tem que se esforçar muito mesmo pra ter um serviço de qualidade. E hoje em dia eu me preocupo muito com esse modo de seleção pública e tanta precarização porque até já disse, que daqui uns dias você vai contar apenas com profissionais recém formados e de ensino a distância. Porque um profissional qualificado não vai passar muito tempo se submetendo a certas condições. Mas o mercado acredita que vai, e é injusto porque por mais capenga que sejam as formações profissionais presenciais, na hora do vamos ver, ele/ela (do EaD) não consegue acompanhar. E isso reflete muito na profissão da gente, que já é tão difícil de consolidar, todo mundo quer fazer o que a gente faz, todo mundo diz que a gente não tem uma especificidade, e aí chega uma pessoa que não sabe fazer o Serviço Social e vai fazer qualquer coisa, de qualquer jeito, e aí vai impactar demais nos reflexos da nossa profissão. É um prejuízo sem precedentes. Depois que a gente inaugura o SUAS, aí vem isso [...] Mas sempre é assim: um passo pra frente, dois pra trás. (Assistente Social 2).

Tem que ser presencial. Os meus argumentos pra isso, embora tenha a opinião de que o curso tem uma formação dissociada da prática, é que é um curso que te força a reflexões, e a reflexão se promove no diálogo, a reflexão se promove no debate. E no curso à distância mesmo que eu tenha um tutor, para responder e promover um debate, não é a mesma coisa. O curso de Serviço Social necessita desse conflito de ideias, necessita do confronto, porque é o melhor jeito de você promover uma reflexão. Sem o confronto você não faz reflexão. (Assistente Social 8).

No momento de respostas a esta pergunta foi expressivo o fato de que estando no exercício profissional, as entrevistadas entendem e relacionam os contextos que se desenham para a profissão, ora pela questão da massificação do Ensino superior com objetivo de ampliar o mercado, ora pela ampliação de um exército de reserva de profissionais recém formados/as, como citou a assistente social 2, que irão agravar a precarização como analisa a publicação do CFESS:

Ao contrário, a modalidade de EaD - pela lógica da qual faz parte e que não pode ser descontextualizada de um país periférico capitalista, desigual, cujo Estado historicamente não concebe a Educação como direito social e dever estatal – indica a tendência crescente de desqualificação do processo formativo e concomitante desvalorização profissional, com consequente reconfiguração do perfil profissional. (CFESS, 2014, p.34).



Elas compreendem que não é possível sustentar na divisão do trabalho, uma profissão que tem sua base de formação dilapidada. Afinal ao concluir o bacharelado em Serviço Social e obter o registro profissional no CRESS, aquele/a profissional recém formado/a é um representante da categoria e nesta condição vai atuar com a questão social.

Há uma preocupação por parte das entrevistadas e das representações da categoria [CFESS, ABEPSS] quanto a defesa de uma formação acadêmica de qualidade, que permita uma compreensão crítica sobre a 'questão social'. Ou não dar atenção a esta questão e ter profissionais que, na menção feita pela assistente social 2, podem "fazer qualquer coisa, de qualquer jeito".

As entidades representativas da profissão aqui citadas vem alertando para a massificação do ensino de Serviço Social com os EADs e afirmam que "A educação superior no Brasil vem sofrendo um sério processo de dilapidação, e por o debate tem sido amplamente fortalecido[...] e não deve ser reduzido ao mote de "preconceito" ou "preocupação corporativa". Longe de tais reducionismos, corrobora em prol da educação de qualidade como um direito. Isto é o que baliza este debate". (ABEPSS/CFESS, 2011, pp. 789-790).

Outro ponto que sempre retorna às discussões sobre a formação, em especial quando os assistentes sociais estão no exercício profissional, com as limitações diversas que citamos é **a relação teoria x prática**, por vezes atribuída **às lacunas na formação, mas que também expressa as contribuições do processo de formação e aplicadas ao cotidiano de trabalho das profissionais no SUAS**.

Esta questão suscitou discordâncias, pois algumas profissionais entendem que existe sim um distanciamento entre a teoria e a prática, e afirmam que a formação não as preparou para o cotidiano, onde as respostas exigem uma maior habilidade técnico-operativa. Um segundo ponto de vista entre as entrevistadas é que estas compreendem que há uma complementaridade entre a teoria e a prática, portanto elas não são isoladas no cotidiano profissional. E um terceiro ponto de vista, foi que embora [elas] passem toda a formação acadêmica ouvindo não existe essa cisão entre duas dimensões, existem dúvidas se isto procede mesmo, porque no cotidiano as pressões sobre o desempenho profissional com as atividades são [extremamente] fortes no âmbito institucional e as direcionam

para o cumprimento de metas quantitativas e resolução de demandas [espontâneas ou acumuladas].

A gente passa o curso escutando isso, falando, repetindo, e aí eu fico pensando que é igual às políticas públicas, que tem as diretrizes pra funcionar, mas que a pessoa vai se debruçando sobre o cotidiano de forma a tentar não ferir aquilo que a diretriz pede, mas tentando adequar à prática. A questão das relações institucionais é muito forte, então não adianta ir diretamente para o enfrentamento, você pode fazer isso de uma forma mais velada e mais eficaz, dar um passo atrás, para adiante dar dois à frente, porque se for pra um enfrentamento naquele momento, muitas vezes você acaba com o que já construiu, e não consegue avançar. (Assistente Social 5).

Acho que é uma junção da teoria com a prática, uma complementa a outra. Tem muita coisa que a gente não vê durante a graduação que só aprendemos na prática. Por exemplo, como proceder numa visita, isso não se aprende na graduação, os atendimentos também, e outras questões. Mas a teoria é a base, se não tivermos a teoria, não temos uma prática efetiva. (Assistente Social 1).

A gente sempre via: a teoria não se separa da prática, é práxis! Eu acho que às vezes a gente é levado pelo cotidiano, somos atropeladas pelo dia-a-dia e o fazer[...] então, essa coisa de teoria e prática andam sempre juntas[...] eu tenho minhas dúvidas. Deveria ser, mas hoje somos muito atropelados mesmo e é tudo muito cobrado, e temos que dar conta. (Assistente Social 6).

Tem. Na verdade não é nem a questão de que na teoria é uma coisa e na prática é outra, mas aí eu me pergunto se é viável trabalhar isso hoje, o assistente social pode trabalhar na Assistência Social, na Saúde, na Previdência, na Educação, porque o curso é muito generalista, e aí a formação é muito generalista, então quando o profissional sai e ele se depara com o cotidiano, com o fazer profissional, ele se depara com coisas que ele não viu na faculdade, a menos que ele tenha desde o meio da faculdade, o norte de dizer: não, eu quero seguir a carreira da assistência e aí eu vou tentar buscar optativas, vou tentar focar na assistência, mas por mais que eu pense isso, eu tô desempregada e quem tá contratando é a Saúde, e eu entro na Saúde, sem ter domínio nenhum de Saúde, fiz uma disciplina 'X' sobre isso, ok reflito; mas não ajo. (Assistente Social 8).

Observamos mesmo na variedade de posicionamentos das profissionais entrevistadas que, necessariamente dois elementos no exercício profissional se entropõem à mediação de conhecimentos na relação entre a teoria e a prática, são eles: o cotidiano e as relações institucionais. Lukács (1979) nos lembra que o cotidiano não quer dizer imediatividade, porém quando assim interpretado vira algo mecânico: o hábito. Ambos influem na medida em que, ao analisar o contexto institucional e as pressões por ele impostas ao exercício profissional,

compreendemos que a direção dada ao trabalho corre o risco de variar, entre o teorismo e o pragmatismo, ao invés de estabelecer uma relação de mediação entre as duas dimensões [teoria e prática].

A formação profissional do assistente social está marcada transversalmente pelos dilemas da contemporaneidade e isso é fato. Assim, os assistentes sociais precisam de uma visão dos processos sociais como totalidades, que se compõem de vários aspectos e possuem níveis diferentes de complexidade. E não somente isto, precisam de uma teoria que permita perceber como os dilemas contemporâneos se traduzem nas particularidades do Serviço Social e se expressam nas requisições e competências sócio profissionais, e na cultura profissional. (GUERRA, 2005).

Entre as questões levantadas sobre a base teórica de nossa formação, se faz relevante verificar quais **lacunas, e quais contribuições o conhecimento na academia trouxeram para o exercício profissional no SUAS**. No caso das lacunas na formação, a referência feita pelas assistentes sociais entrevistadas aos contextos da UECE [greves, carência de professores] e a mudança no currículo do curso foram citados como pontos que contribuíram para lacunas na formação, devido a forma aligeirada [e compactada] com que algumas disciplinas foram ministradas, para dar conta das reformulações no calendário acadêmico.

O condensado que fizeram com os fundamentos [do Serviço Social], por conta da correria do currículo novo. Eu acho também que poderiam acabar com as oficinas, como é que botam uma disciplina de saúde pra gente, se é um dos nossos principais campos de atuação? Uma semana intensiva sobre um tema, que é importante pra nós? É um conhecimento que se perde. (Assistente Social 10).

As disciplinas de Seguridade Social, Instrumentalidade, e os Fundamentos Históricos, Teóricos e Metodológicos do Serviço Social foram na compreensão das profissionais, as disciplinas que geraram insatisfação quanto aos conteúdos apresentados. Também foi colocada a dificuldade de alguns docentes que não conseguiam fazer mediações entre a disciplina ministrada e o Curso de Serviço Social, a falta de inovações na metodologia em sala de aula, a aplicação de oficinas, por sua celeridade e superficialidade e ainda a supervisão de estágio obrigatório.

Eu já me perguntei isso várias vezes, e acho que se diminuir cada vez mais o curso quanto ao tempo, vai colocar cada vez mais profissionais aquém no mercado, e um profissional aquém na situação que o Serviço Social tem hoje vai gerar cada vez mais profissionais desmotivados, porque o baque que você leva quando sai da faculdade e entra no mercado é muito grande. Eu sinto que eu passei meus primeiros três anos de curso estudando base, teorias sociológicas, economia política, filosofia, e também tem a coisa da fragilização do vínculo do profissional na Universidade prejudica muito, eu peguei professores substitutos, ao longo da minha formação, peguei duas greves e pouquíssimos professores efetivos, e você percebe a diferença no professor substituto que no primeiro semestre tá lá com todo gás, mas que no final de contrato também já está aquém, então no meu ver o nosso currículo é muito de base, e a fragilização do vínculo e da capacitação continuada dos nossos professores é grande, porque ok, nosso professor tem mestrado, mas se ele tiver cansado, não vai ser o pós-doutorado que vai fazer ele me dar uma aula com excelência. Eu acho que hoje poderia se tentar promover também uma capacitação continuada dos professores, ver como é que tá essa formação, reforçar a questão dos vínculos do professor com a universidade, e tentar tirar um pouco desse tempo dedicado ao estudo de base. Dando um exemplo clássico: a disciplina de Seguridade Social, que na minha época era disputada, todo mundo queria fazer, porque a nosso ver era uma disciplina onde nós teríamos um pouco mais de objetividade. Eu acho o curso muito subjetivo. Isso no início é bom porque ele tem que promover o diálogo e a reflexão, mas nós passamos três anos nisso, quando você tá no período de estágio, no campo, sente muito essa dificuldade. (Assistente Social 8).

Eu acho que a oficina tem poucos créditos, é mais superficial, e tinha outra cadeira que era optativa, mas abrange um leque de coisas que era a Seguridade Social. O que eu senti muita falta também foi trabalhar a questão da instrumentalidade. Eu me lembro pouco do que nós trabalhamos sobre essa instrumentalidade do Serviço Social, e acho que é muito importante você discutir muito isso na formação, mas às vezes parece um estigma que instrumentalidade não é tão importante, não sei, mas senti falta disso, foi algo que eu tive que estudar pós-formada. Por mim teriam disciplinas focadas nisso (instrumentalidade e específicas para cada política de Seguridade) e aí dentro dessas disciplinas [da seguridade] trabalhar como eixo a instrumentalidade. Porque a cadeira sobre instrumentalidade que é algo que perpassa todas essas políticas. Talvez seja utópico pensar essa proposta[...] (Assistente Social 7).

Na minha época de estágio, eu senti falta de um acompanhamento mais sistemático por parte da supervisão acadêmica do curso, porque eu estagiava num projeto com jovens, e eu ficava lá sozinha com eles, literalmente eu que assumia, então eu senti falta das duas supervisões, a de campo e a acadêmica. Porque muitas vezes é feita a oferta pra ser um supervisor de estágio, mas a pessoa aceita por aceitar, mas não se compromete com aquilo. Se você tá contribuindo no processo de formação você tem que se comprometer. Na época até haviam reuniões com os supervisores, mas nem sempre eles compareciam, eu reconheço que a universidade tem um esforço nesse sentido, mas eu não sei até que ponto isso se realiza ou falha. (Assistente Social 2).

Os relatos identificam elementos a serem pensados, pois situam enquanto lacunas as disciplinas que mais se aproximam do exercício profissional nos campos de atuação, seja por conteúdos ligados ao exercício, no caso da

Seguridade Social, como eixo das políticas públicas de proteção social que engloba três grandes áreas profissionais: Assistência Social, Previdência e Saúde. Ou pela vivência experimental proporcionada pelo estágio, que além da base teórica e ética, requer a disciplina da instrumentalidade.

O Curso de Serviço Social da UECE inscreve seu Projeto Pedagógico de Formação Profissional sob as orientações da ABEPSS, nas quais a formação de assistentes sociais requer capacitação ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa para o enfrentamento da questão social no Brasil contemporâneo<sup>166</sup>. Assim, a proposta do Curso de Serviço Social da UECE é formar bacharéis em Serviço Social dotados de competência em sua área de atuação, generalistas em sua formação intelectual e cultural, munidos de informações necessárias em um mundo globalizado e capazes de apresentar proposições criativas e inovadoras no seu campo de trabalho (KOIKE, 1997, p.81).

Para as entrevistadas, a disciplina de seguridade social tem caráter central nas políticas sociais brasileiras, em que se inscreve o trabalho do/a assistente social na esfera do Estado. E há perda de sentido segundo as entrevistadas, por mais generalista que seja a proposta do Curso de Serviço Social, trabalhar o conteúdo desta disciplina de forma tão panorâmica, e como uma cadeira optativa, diante de um contexto tão adverso para o trabalho e as políticas sociais na atualidade, ou seja, quando esta análise demanda uma maior profundidade. Verificamos que, as disciplinas de Política Social, Políticas Sociais Setoriais e a Seguridade Social compõem a grade curricular na estrutura do Curso de Serviço Social da UECE, porém sugere que a discussão sobre as políticas públicas é transversal.

A instrumentalidade foi outra disciplina em destaque, por se tratar de uma categoria indispensável ao Serviço Social, que demanda um aprofundamento teórico e crítico como temática. Além disso, não se resume a instrumentos e técnicas utilizados no cotidiano de trabalho. Antes, o objetivo da proposta é compreender o exercício profissional em seus parâmetros ético-políticos, teórico-metodológicos e técnico-operativos e a partir deles direcionar a atuação.

---

<sup>166</sup> Fonte: <http://www.uece.br/servicosocial/index.php/projetopedagogicodocurso> (acesso em 20/02/2015).

As assistentes sociais entrevistadas relataram que não percebiam muito essa discussão sobre a instrumentalidade na Universidade, o que reforça para algumas delas, a ênfase dada pelo curso à base teórica em detrimento da prática. E para outras, existe a sensação de que discutir os campos de trabalho nesta perspectiva, ainda é algo vago no espaço acadêmico.

Dentre os relatos, a assistente social 7 lançou a sugestão de que a instrumentalidade fosse um eixo a ser abordado dentro das três políticas da disciplina de Seguridade Social [Previdência, Saúde e Assistência Social]. Mas, não no sentido de segmentar áreas esta disciplina. A ideia era evitar estudar a instrumentalidade isoladamente, mas sim articulá-la aos campos de atuação da Seguridade e ao estágio supervisionado [posterior a ela], pois dependendo da área em que o estágio será desenvolvido, o/a estudante nem sempre terá esta oportunidade.

Sobre os fundamentos do Serviço Social, estes fortalecem as análises de conjuntura, das relações sociais e institucionais, nas quais se inserem os processos de trabalho do assistente social. No caso desta disciplina, a assistente social 10, entende que houve perdas de conteúdo do currículo [novo] implantado em 2006, que unificou esferas importantes para a base profissional, como a História do Serviço Social, as Teorias e a Metodologia do Serviço Social, todas construídas na trajetória da profissão, e que tiveram uma redução de carga horária sendo renomeadas como Fundamentos Históricos, Teóricos e Metodológicos do Serviço Social, [aplicados em quatro etapas sequenciais].

Sobre o estágio supervisionado, a assistente social 2, relata duas questões sobre as quais os cursos de Serviço Social tem se debruçado por já reconhecerem como dificuldades, que são a periodicidade nos acompanhamentos de supervisão acadêmica e os encontros com os supervisores de campo, para discutir ao processo de formação dos discentes no estágio e enfatizar o comprometimento e a articulação necessárias ao processo de supervisão nesta etapa. Neste sentido, a UECE implementou o Plano Nacional de Estágio – PNE em 2009, que atualizou a supervisão de estágio de acordo com as legislações em vigor pela Lei nº 11.788/08 e a Resolução CFESS nº 533/08. Dessa forma ficou estabelecida a centralidade dessa atividade curricular na formação profissional e as

exigências legais, para o acompanhamento do estágio obrigatório e não obrigatório como ação conjunta de supervisores acadêmicos e supervisores de campo.

Ainda nas lacunas identificadas pelas interlocutoras, emerge a situação política e institucional da UECE, pelas razões que já citamos e que impactam a vida de docentes, funcionários e discentes. No caso, a fala da assistente social 8, sobre o processo de precarização do trabalho docente demonstra que este processo não separa os professores efetivos, cada vez em menor número dos professores substitutos, que embora ingressem com alguma motivação no trabalho ficam limitados pelas condições de remuneração, o excesso de demandas e o vínculo temporário. Segundo a profissional, não se percebe sobre este segmento [docente] nenhum investimento institucional quanto à melhoria de condições de trabalho ou de qualificação.

As assistentes sociais também fizeram referência às contribuições pela formação profissional, bem como estas contribuições se revertiam em mediações para o trabalho exercido no SUAS:

O curso me trouxe uma maior facilidade de compreensão de contextos. Eu hoje consigo analisar uma situação e ver para além do imediato. E tentar identificar ali em todos os fragmentos da questão social, onde eu posso atuar, o que eu tenho que fazer, quem eu tenho que buscar, e conseguir compreender que aquele usuário que me procura, ele está imerso em um contexto e que se eu não trabalhar o contexto, não vai adiantar eu trabalhar o imediato (Assistente Social 8).

A leitura da realidade, a história do não julgamento de quem a gente atende, você não julgar precipitadamente a pessoa, mas tentar entender para além daquilo que ela apresenta no primeiro momento. A investigação social, não no sentido de policial, mas no sentido de elucidar as questões para favorecer o acesso a direitos para aquela pessoa. (Assistente Social 2).

Eu tento aplicar o que aprendi. Essa coisa do olhar diferenciado, você ter uma visão geral, não ter essa visão de senso comum, e tentar orientar as pessoas em relação a isso. Mas acontece que muitos profissionais, apesar da formação ainda tem uma visão muito estanque da realidade. A questão social tá ficando cada vez mais complicada e a sensação que eu tenho hoje, é de que eu tenho consciência da contribuição que dou para a vida de uma pessoa, família, de um adolescente, mas às vezes me vejo trabalhando isolada, sozinha, tentando mudar uma realidade que cada vez tá pior. (Assistente Social 6).

Mesmo com as críticas sobre excessos teóricos no curso, as assistentes sociais entrevistadas reconhecem que os conteúdos ministrados lhes favorecem muito a compreensão de seus contextos institucionais e demandas, pois o Serviço Social ao intervir na realidade, faz uso da categoria da mediação para o “desvendamento dos fenômenos reais” (PONTES, 2000, p. 43), e realiza a apreensão dos complexos sociais através da mediação na tríade entre a singularidade, a particularidade e a universalidade (PONTES, 2007).

Continuando a ideia de identificar as questões relevantes em termos da formação acadêmica que poderiam influenciar o exercício profissional finalizamos os questionamentos deste bloco, apresentando **a relação feita pelas assistentes sociais entre as dimensões da formação e do exercício profissional: a dimensão teórico-metodológica, a dimensão ético-política e a dimensão técnico-operativa** e percebemos que, mesmo nos comentários que reiteram o excesso de teorias na base do curso, a dimensão teórico-metodológica incentiva as profissionais a manterem uma formação permanente, favorece a análise de conjunturas em diferentes contextos, para compreender as políticas públicas.

As referências à dimensão ético-política foram sobre a reafirmação do compromisso com a questão do atendimento de qualidade que deve ser prestado ao usuário, bem como a postura profissional do assistente social em relação a este usuário, a si mesmo e aos demais profissionais. Já na dimensão técnico-operativa, mesmo havendo críticas a apreensão da mesma na formação superior, as profissionais fizeram menção ao cuidado em levar para o cotidiano o que aprenderam na Universidade, sem deixar a busca por uma formação profissional permanente em segundo plano.

E no caso da Política de Assistência Social, essa dimensão tem desdobramentos mais intensos devido ao cotidiano e as metas a serem atendidas. Contudo, de um modo geral há um consenso de que o conhecimento obtido e construído durante a formação profissional é uma mediação ao trabalho dos assistentes sociais no SUAS, embora não isso seja proporcional para as três dimensões que tratamos como vemos nas falas a seguir:



Na dimensão teórico-metodológica a ideia é nunca deixar de estudar, estar sempre se atualizando, isso me ajuda muito para a formação a não parar no tempo, apesar de todas as minhas atividades, mas eu sempre estou estudando. Em relação a ético política é você ter realmente um posicionamento profissional que para mim tem que ser de acordo com o nosso Código de Ética. Eu tenho meu código de ética como referência, e fora isso é o estatuto do idoso, da pessoa com deficiência, o ECA, a constituição, eu me muno muito dessas informações. Você deve ter muito claro se quiser seguir na profissão e não quer ser um assistente social arbitrário, um assistente social meritocrático, um assistente social que seja impositivo. Aquela pessoa cheia de moralismos e de uma conduta que até inibe o usuário, que culpabiliza o usuário. Eu não tenho essa postura, a minha postura realmente é de conversar e de ter principalmente o valor ético em qualquer que seja a situação. Essa é a minha posição e o meu direcionamento e eu procuro em todas as minhas ações seguir o que está dentro do Código de Ética. Não dá pra exercer o Serviço Social sem introjetar o Código de Ética no dia-a-dia, é na relação com o usuário que eu prezo muito, na relação com os outros profissionais. No técnico operativo, a formação não me preparou para o cotidiano, eu aprendi dentro da minha necessidade e do que eu fui criando. (Assistente Social 9).

Eu acho que quando você fala em Serviço Social acaba desenvolvendo muito a dimensão técnico operativa, por isso que eu sempre tento ter uma formação junto com a minha atuação, senão especificamente eu acho que no meu caso, essa dimensão teórico – metodológica se perde um pouco. Na ético-política também vejo muitos profissionais que são só aquela questão técnico-operativa, pragmática, não tem uma discussão, não tem uma avaliação sobre a sua própria atuação, se perde muito na rotina. E aí há um predomínio do técnico-operativo, até mesmo pela estrutura de trabalho, a gestão não preza por uma formação continuada, uma formação no serviço, então o profissional acaba mais na questão técnico-operativa. O profissional em si tem que procurar outros meios, procurar um mestrado, uma especialização, tá ali se reciclando. Eu tento desenvolver esse técnico operativo muito ligado ao teórico-metodológico, porque senão fica muito superficial a minha prática. Eu falo de uma forma geral, e a gestão que também fortalece muito esse técnico-operativo. Desde que eu me formei eu tento estar em formação sempre, fui pra residência, tentei continuar fazendo cursos, porque tenho essa necessidade muito grande do teórico-metodológico sempre ligado ao técnico-operativo. Nas condições de trabalho precárias eu preciso ter uma discussão uma formação pra me alimentar, porque se você fica só no serviço, no SUAS, você acaba esmorecendo, não dialoga no cotidiano com essas outras dimensões, então o profissional tem que procurar, eu acho que não só eu mais muitos profissionais, acabam se enfraquecendo por não procurar espaços políticos e de ensino. (Assistente Social 7).

Eu acho que todas atingiram os objetivos e a gente busca muito essa reflexão principalmente em relação a ética, a postura ética e profissional com os outros profissionais e principalmente com o usuário. Temos um contexto, tão conturbado em que tentamos não nos contaminar pra não ser um profissional de qualquer jeito. Porque, mesmo que as condições levem você a querer ser um profissional de qualquer jeito, aí você lembra: não, eu tenho uma ética, tenho um compromisso, tenho um limite. Eu não quero e não vou me permitir ser dessa forma. Por mais precarizada que seja a minha condição, quando eu entrei eu sabia dela, então quem vier pra eu atender não tem culpa disso, o contexto é maior do que isso aqui. (Assistente Social 2).

Aqui nas MSE, o nosso trabalho temos que conhecer o SINASE, mas às vezes eu acho que a coisa é muito dinâmica, do fazer mesmo. O saber fazer e o porquê fazer deveriam andar juntos, mas no dia-a-dia as pessoas são muito mais preocupadas no ativismo mesmo. A teoria e metodologia é sucumbida pelo ativismo (saber fazer). No aspecto ético-político o que eu acho mais importante é a forma do atendimento do assistente social ao usuário, temos que ter o compromisso e um respeito muito grande pelas pessoas que atendemos e estão em situação de vulnerabilidade. A responsabilidade e o sigilo também, de tratar bem, de ter ética entre nós mesmos profissionais, de não precisar passar por cima do outro, as pessoas tem necessidade de serem orientadas. (Assistente Social 6).

Identificamos nos relatos que as três dimensões estão presentes nos contextos de trabalho das profissionais entrevistadas. Isto se reflete no caso das assistentes sociais 7 e 9, que reconhecem que o exercício profissional pode se direcionar para a dimensão técnico-operativa de forma isolada e errônea, e as outras duas dimensões ficam subsumidas, se não forem fortalecidas permanentemente através de estudos e discussões na academia e nas instâncias de representação da categoria. Isto vai se expressar no tratamento profissional dado aos usuários e suas demandas de atendimento. Se a prática profissional se revestir de pragmatismos e imediatismos há uma reafirmação das tendências desenhadas para as políticas sociais na atualidade, como Iamamoto destaca:

No âmbito das políticas sociais, os sujeitos que as demandam têm sido abordados de forma supraclassista e fragmentada segundo características de geração – jovens, idosos, crianças e adolescentes –, de gênero, étnico-culturais (especialmente negros e índios) e em sua distribuição territorial, mas silenciando o seu pertencimento de classe. Essas dimensões multiculturais e multiétnicas fundam efetivamente assimetrias nas relações sociais que potenciam as desigualdades sociais, necessitando ser consideradas como componentes da política da transformação das classes trabalhadoras em sujeitos coletivos. Mas quando descoladas de sua base social comum – sua extração de classes – tem-se a responsabilização do indivíduo e da família trabalhadora por ações para o enfrentamento da pobreza. (IAMAMOTO, 2013, p. 338).

Na percepção das entrevistadas, o conhecimento se movimenta com a realidade social, e elas precisam estar fundamentadas e atentas para que sua atuação não se perca nessa pressão. Assim, quando as assistentes sociais 2 e 6 respectivamente, retomam a dimensão ético-política, como referência pessoal e profissional de compromisso com a qualidade dos serviços, reiteram a necessidade de aprofundar a investigação da relação entre política social e o Serviço Social nas

bases da Teoria Crítica para um alinhamento ao Projeto Ético Político Profissional (MIOTO, 2009).

Abordar questionamentos sobre a formação profissional a assistentes sociais no campo de atuação é uma experiência de valor inestimável, pois concentra e expõe nexos que no cotidiano nem sempre são refletidos, seja pelo tempo disponível, ou pelas condições de trabalho em que se encontram os profissionais. Passamos agora ao bloco sobre a PNAS e o exercício profissional.

### **5.3.3 Sobre a Política de Assistência Social e o exercício profissional.**

Nosso quarto e último bloco de perguntas visava adentrar no trabalho dos assistentes sociais no SUAS e a compreensão destas profissionais sobre a Política de Assistência como campo de atuação, **como elas entendiam a Política Nacional de Assistência Social e qual a importância desta política para a profissão na atualidade.**

Para as profissionais entrevistadas, a PNAS é um avanço no campo dos direitos sociais, e em especial para os usuários que dela precisam, assim como permitiu a evolução da assistência social, de uma prática descontinuada e desconfigurada, a uma política com desenho de trabalho definido, estruturado e mediador nas políticas públicas. Porém, mesmo com o avanço, reconheceram a PNAS ainda tem um longo percurso a percorrer.

Neste cenário, o trabalho dos assistentes sociais obteve visibilidade e projeção como categoria profissional em todos os níveis de gestão, planejamento, implementação das ações, avaliação, monitoramento e execução direta nos serviços. Existe também uma percepção de que a PNAS ainda luta para se afirmar no contexto das políticas públicas, inclusive do ponto de vista orçamentário, como vimos anteriormente em relação às Políticas de Previdência e Saúde na Seguridade Social, e neste percurso, o assistente social tem um grande protagonismo, não só pela ampliação dos espaços de trabalho, mas pela aplicação das competências profissionais acrescentando-se as funções de planejamento e gestão.

Se analisarmos antes da CF/88 é um avanço a PNAS, mas ainda há muitas fragilidades, no âmbito de formação dos profissionais, nos vínculos desses trabalhadores, e das (demais) políticas também falta, por parte delas um reconhecimento do papel da assistência hoje, dos serviços realizados, muitas vezes temos que realizar demandas que não são nossas, eles sabem que tem a PNAS, mas ainda não conseguem entender muito os fluxos dessa política, os papéis de cada equipamento. Pra profissão eu acho que é um campo privilegiado, em que o assistente social tem muito mais visibilidade, (Assistente Social 7).

A PNAS é um avanço muito significativo, porque nós tivemos a Assistência Social de uma forma muito pulverizada. Então essa política conseguiu dar um desenho, um modelo, um formato, uma direção. Ela deu um norte, deu uma arrumada, criou um sistema, organizou os profissionais. E também porque nós éramos de todas as áreas e a nossa que era muito frágil. Uma secretaria de Assistência Social, que fazia assistência social por meio da habitação, da educação. E a Assistência Social nesse modelo de orientação aonde você chegar é um modelo uniforme, isso nós não tínhamos antes. (Assistente Social 2).

Acredito que a política tem uma base muito bem definida, é fácil você conseguir trabalhar e entender o que ela quer. Agora ela está em construção permanente, e eu acho que ela ainda tá engatinhando, mas é importantíssimo que seja valorizada. Tá faltando isso: valorizar, garantir os direitos das pessoas enquanto direito social básico, dar mais qualidade aos nossos equipamentos, que seria a porta de entrada pra que as pessoas possam entender até mais essa política de Assistência Social. Importantíssima, tanto para a profissão que a política requer esse profissional qualificado, com boa formação, atuante, acho que é um dos profissionais de quem se exige mais na política, apesar de ter outros níveis de profissionais técnicos, mas o assistente social, por todas as exigências da área é um profissional fundamental. (Assistente Social 3).

Eu acho que a assistência mostra outra face do direito social do cidadão, quando o usuário não consegue atendimento em alguma outra política por vezes ele nos procura pra fazer a mediação, não sei você consegue me entender, mas é como se estivéssemos muito mais perto das pessoas, mesmo quando não somos nós quem damos resposta, mesmo quando não é demanda nossa mesmo eu acho que a assistência consegue estar um pouquinho em cada lugar. (Assistente Social 10).

A política no papel é muito bonita, só que se não houver segurança para os profissionais, se a maioria não for capacitada, ela não vai se materializar devidamente porque não também não temos condições para estar garantindo ela para a população, que é quem mais se prejudica, porque a política tá aí toda bonita no papel, mas ela é frágil no que diz respeito à prática. Lutamos pela garantia de direitos e acabamos vendo que nem os nossos estão sendo garantidos. (Assistente Social 4).

Dentre os motivos para a política de assistência não se firmar, segundo as assistentes sociais entrevistadas, existe a insegurança de seus trabalhadores quanto ao vínculo de emprego, o pouco investimento em formação permanente para

que o conhecimento possa contribuir para um processo de trabalho mais eficaz e efetivo nos serviços, e que PNAS consiga a afirmação de seu espaço entre as demais políticas, sem exceder ou superdimensionar sua capacidade, finalidade e seus limites de intervenção. (MOTA, 2010).

No comentário da assistente social 7 a menção ao avanço na PNAS se confronta com um problema recorrente vivenciado pela Assistência Social, que é a intersectorialidade com as demais políticas sociais. Isso traz problemas quanto a demarcação do espaço de atuação e as competências da política. Ou seja, como complementou bem a profissional 3, para quem trabalha na área é fácil compreender os objetivos, o que não ocorria em especial no caso de Fortaleza, pois a prática da assistência nunca figurava em um plano político ou institucional como algo que ensejasse direitos dos cidadãos, mas sim benesses da gestão na época.

Contudo, isso não é automático para todas as outras áreas, daí a necessidade de valorizar os serviços e os profissionais, porque não adiantam somente as mudanças na política, se estas questões ficarem invisíveis no processo de implementação. Os usuários por sua vez, costumam vir em busca de orientação e algum tipo de mediação institucional no caso de falha nas outras políticas, como disse a assistente social 10, o que denota uma referência positiva quanto ao novo formato descentralizado e territorializado .

Dando sequência ao conhecimento das profissionais sobre seu trabalho no SUAS indagamos **se as mesmas conheciam a NOB-SUAS 2012 e quais atividades desenvolviam nos serviços**. As Normas Operacionais Básicas (NOB's) em especial a de 2005 apresenta os parâmetros iniciais da intervenção no campo da assistência social e a NOB-SUAS 2012 consolida o Sistema único como obrigatoriedade no cumprimento das diretrizes, princípios, objetivos e responsabilidades.

Neste sentido, as assistentes sociais informaram terem lido a NOB/SUAS 2012, mas não em profundidade. Já no âmbito das atividades desenvolvidas em Fortaleza pelas profissionais entrevistadas, verificamos que coadunam com as competências do assistente social previstas na publicação do CFESS (2011) sobre o trabalho dos assistentes sociais na assistência social, e na Lei de Regulamentação da Profissão, em sintonia com a proposta do SUAS, mas sem atender

completamente a NOB-RH, quanto a forma de ingresso nos serviços. As competências permitem ao profissional realizar a análise crítica da realidade, para estruturar seu trabalho e estabelecer atribuições específicas necessárias ao enfrentamento das situações e demandas sociais, que se apresentam em seu cotidiano. (CFESS, 2011).

Outros dois pontos questionados para as profissionais foram a **identificação de limites e desafios, e se elas sentiam que havia autonomia profissional no exercício**. Em resposta, elas indicaram que os principais limites e desafios eram conseguir realizar a cobertura de atendimento e acompanhamento, com um vínculo frágil de trabalho, a incompletude das equipes e a consequente rotatividade de profissionais; a qualificação das equipes; e os desgastes com a rede de atendimento das políticas setoriais.

O desafio é um território onde você tem muito cacique pra pouco índio. Tem o CRAS, a educação, o posto, mas uma das coisas que tem que ser colocada em questão é essa intersectorialidade, até porque promovendo uma intersectorialidade forte eu consigo uma rede fortalecida. (Assistente Social 6).

O limite e o desafio para mim passa pela qualificação da equipe, pra que as pessoas entendam que nosso papel aqui é de atendimento, de esclarecimento, e que não estamos fazendo nenhum favor a esse usuário. Então os profissionais que chegam independente da forma de admissão precisariam passar por essa capacitação. (Assistente Social 5).

O desafio é estar fazendo todas essas atividades na gestão, e o meu limite é a questão da insegurança do vínculo profissional e da equipe reduzida. Nós hoje temos três profissionais de nível superior e um apoio administrativo para atender Fortaleza todinha. (Assistente Social 4).

Eu acho que o que mais me limita é a questão da equipe incompleta, porque a gente tem muito trabalho pra realizar e não consegue dar conta. O acompanhamento de famílias, numa cobertura tão grande, não estamos dando conta, porque passamos muito tempo sem coordenador e com equipe reduzida. O desafio não é só pessoal, mas da política, é conseguirmos formar uma equipe de profissionais que se efetive sem a rotatividade, sem essa quebra de vínculo, porque a gente trabalha o tempo todo nessa leitura de construção de vínculos, fortalecimento de vínculos, mas como é que se fortalece vínculos se os profissionais não têm. Se a política tivesse seus profissionais, a capacitação desses profissionais, senão não vai ter retorno, por que tem sucessivas quebras e rotatividade. (Assistente Social 2).

O comentário das assistentes sociais 2 e 4 situa a questão do acúmulo de demandas resultante da precarização dos vínculos que contribui para a rotatividade dos profissionais nas equipes, dificultando a resolução das demandas e o acompanhamento aos territórios e famílias, além de intensificar o trabalho nas equipes.

Essas formas de intensificação se referem ao ritmo e à velocidade do trabalho, às cobranças e às exigências, ao volume de tarefas, ao peso da responsabilidade. Na esfera estatal está em plena construção “a ideologia da gerência e da qualidade total, do erro zero, do trabalho a tempo justo, da eficiência das metas e dos resultados”. (DAL ROSSO 2008, p. 188 *apud* RAICHELLIS, 2010).

Limites e desafios são comuns a todas às áreas de atuação, e no contexto da PNAS e do SUAS, eles se projetam com intensidade e rapidez sobre os resultados do trabalho e sobre o entendimento das profissionais acerca da Assistência Social. Isso fica evidenciado nos depoimentos, em quase toda a descrição do trabalho no SUAS, que lhes impõe identificar estratégias para lidar com este cenário institucional.

Segue-se então **a questão da autonomia dada aos assistentes sociais para essa identificação e proposição de ideias**. Na esfera de gestão, as profissionais entrevistadas fizeram uma referência muito positiva ao exercício da autonomia profissional, já as profissionais atuantes nos serviços dos territórios essa menção foi de uma autonomia relativa, isto devido ao(s) estilos de coordenação presentes nas equipes. A escuta, a avaliação e a liberdade para execução permitida por parte dos coordenadores/as nos serviços e na gestão, para com as propostas dos profissionais representaram para estes o reconhecimento desta autonomia.

Sim há [autonomia]. Principalmente dentro da perspectiva de CRAS. Por exemplo, numa análise do território se eu propor, e disser “me apareceu como demanda isso, e a nossa proposição é essa”. (Assistente Social 8).

Temos uma autonomia relativa. Eu sempre que argumento alguma coisa procuro fundamentar, mas não é sempre que isso será ouvido. Cada um tem o seu jeito de conduzir. (Assistente Social 5).

É relativa, pois na rotina temos autonomia, até porque a coordenação permite muito isso, mas outros aspectos eu não vejo, como no caso dos relatórios externos [à outras instituições] que antes de irem tem que passar pela apreciação na gestão da célula, eu me sinto engessada, porque o serviço fica mais burocrático. (Assistente Social 7).

Temos sim, quando pensamos em um projeto, nossa coordenação sempre nos permite muita autonomia pra tá executando nossas ações. (Assistente Social 3).

Behring comenta, no que se refere à autonomia do trabalho, as condições objetivas de estruturação do espaço institucional devem assegurar aos/às profissionais o direito de realizar suas escolhas técnicas no circuito da decisão democrática, garantir a sua liberdade para pesquisar, planejar, executar e avaliar o processo de trabalho, permitir a realização de suas competências técnica e política nas dimensões do trabalho coletivo e individual e primar pelo respeito aos direitos, princípios e valores ético-políticos profissionais (BEHRING, 2003 *apud* CFESS, 2011).

As diretrizes normativas sobre nosso exercício expressam nosso Projeto Ético Político, as diretrizes do SUAS expressam a Assistência Social em sua materialização como direito social e política pública. **A partir do entendimento das profissionais sobre o Projeto Ético Político, questionamos se elas conhecem as diretrizes do SUAS, e verificamos se tendo conhecimento destes dois elementos, as mesmas visualizavam a possibilidade de aplicar o Projeto Ético a partir das diretrizes do SUAS.**

Sobre o Projeto Ético Político, as profissionais o consideram importantíssimo como um fundamento para a atuação profissional, uma referência de motivação que se materializa no atendimento, no planejamento, na aplicação e na permanência das ações, e que tentam colocar acima das condições de trabalho. Existe um esforço das mesmas, em tratá-lo como prioridade no exercício profissional do SUAS. Já sobre as diretrizes do sistema, elas afirmas conhecê-las, mas somente duas citaram as diretrizes de imediato.

O Projeto Ético Político é aquilo que me faz enxergar para além das minhas dificuldades. Ele me dá um horizonte de projeção e de esperança principalmente. Apesar das vicissitudes, dos entraves que são muitos, mas ele me norteia pra frente e ele me diz o profissional que eu tenho que ser. Que tenho dever de ser, porque teve um trabalhador e uma trabalhadora que não frequentou uma universidade pública, enquanto eu frequentei, então ele/ela pagou para eu estar lá foi uma sociedade que pagou para que eu tivesse uma formação, então tudo que eu aprendi tem que ser pra essa sociedade. Eu fiz um juramento de servir a sociedade com autocrítica, com crítica, com posicionamento e direcionamento político. Mas isso não para preencher laudo ou parecer, mas para tornar a sociedade uma sociedade melhor, não obstante vivamos no sistema do capital. (Assistente Social 9).



O Projeto Ético Político do Serviço Social é todo esse conjunto de normas do Código de Ética, do papel, do projeto político-profissional, societário que o Serviço Social assume. Ele é extremamente significativo na minha atuação porque se eu não estou alinhada a ele, muitas vezes eu posso ter uma atuação que não é condizente com o que a categoria e o Serviço Social prezam. O que almejamos quando fazemos um serviço na Assistência Social? O interesse do usuário, o que é prioritário. Então pra mim tem que tá ali todo tempo com aquele Projeto Ético Político e se alimentando porque senão você se perde. (Assistente Social 7).

O Projeto Ético Político tem como objetivo dar visibilidade a nossa profissão, na medida em que conseguimos realizar nossas atribuições, e aí vai entrar todas as dimensões que falamos. Eu acho que o Projeto Ético Político está sempre em movimento, porque é inacabável, porque quando não é uma coisa é outra, agora é essa questão da formação, que querendo ou não, tem uma interferência é uma preocupação da categoria, no meu ponto de vista ele sofre tensões, ele é dinâmico, vai sofrendo esses tensionamentos do cotidiano, da sociedade e de nós também profissionais. Existem conjunturas em que estamos mais fortes e outras nem tanto. Por exemplo quando saíram as 30 horas, temos uma lei que infelizmente como outras nem sempre é respeitada, e as instituições e o próprio governo encontra formas de escamotear, tipo ao invés de contratar um assistente social vamos contratar um técnico social, ou então um assessor técnico, e aí esse profissional quando é que nós vamos perder? porque aí já abre para outras possibilidades de categorias, pode ser um Psicólogo, pode ser um Pedagogo, pode ser um Sociólogo... pode ser um assistente social né! Se tem uma vaga e quatro categorias concorrendo, então qualquer delas poderá ocupar aquela função. É muito importante a gente saber em que lugar estamos, e isso depende da formação, quando ela não dá conta disso, é também uma fragilização pra categoria. E aí a gente vive informando, orientando e buscando a questão do direito do cidadão, mas às vezes os nossos também estão ficando de lado. (Assistente Social 5).

Estas falas demonstram o quanto é relevante para as assistentes sociais entrevistadas, as construções coletivas da categoria, mostram que há um suporte no Projeto Ético Político para atuação, dando sentido ao lugar ocupado pela profissão na Política de Assistência, mesmo em condições adversas. E não somente isto, mas há uma preocupação com os rumos que a profissão vem tomando no âmbito da formação profissional, diante de um mercado de trabalho precarizado.

Foi afirmado pelas entrevistadas, que o Projeto Ético Político pode sim, ser materializado em conjunto com as diretrizes do SUAS. As profissionais argumentam que para obterem resultados nesse sentido precisam conhecer bem sua intervenção, o conteúdo e o alcance da política, e que isto não está nem tão distante, nem tão próximo, mas pressupõe um profissional bem formado para perceber como e onde pode atuar. Neste sentido, lamamoto aponta a seguinte questão:

Apreendemos que as condições objetivas institucionais no âmbito da Política de Assistência Social produzem condições precarizadas à prática cotidiana do Serviço Social, o que representa desafios para consolidação do seu projeto ético-político profissional. A atual conjuntura político-econômica da sociedade brasileira se contrapõe aos princípios do projeto profissional que se pautam na defesa dos direitos sociais, da cidadania, da esfera pública no horizonte da ampliação progressiva da democratização da política e da economia na sociedade. (IAMAMOTO, 2001, p.113)

Porém, as assistentes sociais referem que é algo difícil, mas não impossível, por entender que o princípio da universalidade no atendimento não pode ser reduzido e caracterizado como um atendimento parcial, conduzido por reflexões imediatas. Antes significa reconhecer a assistência social é uma política pública que obteve centralidade em um contexto neodesenvolvimentista, com fortes raízes neoliberais, que imprimem novos formatos para a implementação das políticas sociais, mas que também não exime seus profissionais de fundamentar a defesa de seu projeto profissional e pautar estratégias para materialização deste último.

Assim, pensar a efetivação do Projeto ético-político profissional do Serviço Social no interior do SUAS, demanda por parte da categoria realizar uma leitura crítica sobre as mudanças e o movimento da sociedade capitalista e compreender, os direcionamentos e tendências impressas por este processo no Estado neoliberal. O projeto ético-político profissional precisa sintonizar a profissão com esse quadro de mudanças, porque estas são um desafio a sua consolidação.

Fechando o bloco de perguntas sinalizamos **a intersetorialidade entre a PNAS e as demais políticas sociais setoriais**, tais como a Saúde, Educação e Habitação. O SUAS tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a *intersetorialidade*, e o objetivo é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre a população de um dado território (MONNERAT e SOUZA, 2011).

Segundo os relatos das entrevistadas, a intersetorialidade é um processo necessário, não somente para a execução da política social, mas para sua compreensão e alcance de articulação institucional. Paralelamente, este mesmo processo da intersetorialidade evidencia as dificuldades na materialização do acesso aos direitos sociais e socioassistenciais, no âmbito institucional e interdisciplinar.

Na análise das profissionais em relação à Política de Assistência na Setra reconhece-se o esforço institucional em desenvolver essa articulação com as outras políticas sociais, mas na prática, existem entraves que descaracterizam esse processo considerado muito frágil e veiculado mais por relações pessoais que substituem as relações institucionais, pouca compreensão sobre o espaço setorial e o papel de cada política, e conseqüentemente inabilidade em promover a complementaridade nas ações entre as áreas de atuação como vemos nos depoimentos:

Existe, mas com dificuldades, porque para me relacionar [com outra política] eu tenho que saber qual o meu lugar, e qual o lugar da política em que eu atendo para com as outras. (Assistente Social 5).

Eu acho que hoje ainda andamos muito fechados nas nossas caixinhas, e também o perfil do profissional que está numa coordenação influi muito nisso. Aqui por exemplo eu estou rodeada por três unidades de saúde especializadas, escolas e posto de saúde, eu poderia ter parcerias muito fortes, mas se as respectivas gestões destes locais não entenderem que é necessário esse fortalecimento, por mais que seu esteja perto eu não consigo fazer isso [sozinha]. Hoje ela [intersectorialidade] é uma recomendação, mas não adianta ser dito se não for replicado. O perfil de coordenação de ponta, tem que ser um perfil de articulador e não de reprodutor, porque senão a gente compromete todo o resto. (Assistente Social 8).

As falas denotam que a intersectorialidade está presente no discurso, mas não se reflete [significativamente] na prática, onde a troca de conhecimentos e saberes acrescida da mediação poderia contribuir significativamente para um trabalho em rede [intersectorial] mais qualitativo e com menos desperdício de tempo e recursos. Porém, os serviços sociais ainda são prestados na lógica do trabalho setorizado. Isto traz prejuízos aos usuários, que acabam visualizados de forma fragmentada, como a suas demandas de atendimento, ou seja, e isso contribui para que eles enfraqueçam na defesa e no acesso aos seus direitos:

O diálogo é mínimo. Os acessos são dificultados/negados. As políticas setoriais não dão conta de trabalhar intersectorialmente e principalmente o público da Assistência Social é muito discriminado, pelas diversas questões que ele carrega inclusive a financeira. A intersectorialidade não é a regra, e o quadrado da assistência tem que caber todos os outros, é onipresente. (Assistente Social 9).

Observamos ainda o desgaste emocional demonstrado pelas profissionais quando abordaram a questão da intersetorialidade, que, segundo elas se agrava não somente pela pouca compreensão de gestores e profissionais das políticas sociais, sobre o assunto, mas também pelo aspecto da pessoalidade, presente no processo de articulação. Quando profissionais são desligados de seus empregos, tudo precisa recomeçar novamente, exceto as demandas dos usuários que esperam, e que por isso se avolumam.

É [algo] muito fragilizado, primeiro por que os outros setores, as outras políticas, não entendem o papel do serviço e nem do SUAS, muitas vezes nos demandam competências que não são nossas, como fiscalizar as famílias, eles não entendem o papel do nosso serviço, e muitas vezes são muito burocráticos, em cada caso que eu pego eu tenho que fazer alguma articulação intersetorial, a política de Assistência não consegue dar conta sozinha dos casos, sempre tem que tá se articulando com a política de Saúde, de Educação, Conselho Tutelar[...] é difícil, é cansativa essa situação, mas a gente tenta fazer da melhor forma possível, quando tem alguma instituição que encontramos mais dificuldade fazemos a visita institucional pra nos vincularmos com os profissionais, é o jeitinho brasileiro: a gente não consegue institucionalmente, e aí temos que recorrer a pessoas. Não no serviço em geral, mas a pessoas. “Não porque eu conheço fulana, ah vamos conversar com ela, ah vamos tentar né”? mas, não há continuidade, porque no dia que eu sair do serviço, vem outra pessoa, não conhece aquela profissional que tá lá, aí tem que se vincular de novo, não há vinculação entre os serviços em si, há entre as pessoas. (Assistente Social 2).

Feitas as considerações e reflexões sobre as entrevistas aplicadas às profissionais, em alusão também ao pensamento dos autores sobre os elementos da profissão na formação, no exercício profissional e no campo de trabalho da Assistência Social, estamos nos encaminhando para as conclusões identificadas, esclarecendo que elas não são absolutas, nem atemporais, mas enquanto uma pesquisa qualitativa, onde se buscou metodologicamente encontrar respostas aos objetivos propostos, traz elementos elucidativos em síntese para este momento e contexto específicos.

## 6 CONCLUSÃO

No novo tempo, apesar dos perigos. Da força mais bruta, da noite que assusta, estamos (em) luta. Pra que nossa esperança seja sempre um caminho que se deixa de herança.

(Ivan Lins)

Em tempos onde se apregoam ideias sobre a pós-modernidade, e dentre elas, a de que nenhuma das grandes narrativas seria capaz de explicar a História, muito menos apontar projeções de um futuro melhor, porque no tempo presente operam a incerteza e o desencanto, nos caberia dentro da nossa realidade construir um presente possível, com saberes pragmáticos, imediatos e programados para celeridade do cotidiano.

Neste trabalho dissertativo, o exercício de construção do conhecimento encontrou na historicidade um elemento fundamental para compreender a relação entre a formação e o exercício profissional dos Assistentes Sociais, no contexto de trabalho no SUAS em Fortaleza. Se fizéssemos uso do conhecimento teórico e da vivência prática limitando-os a fragmentos isolados, como na simbologia do quebra cabeça desmontado, os resultados indicariam peças desconexas e frágeis de significados sobre a realidade. Antes, a tessitura da História apoiada na mediação do conhecimento, nos ajudou a identificar nexos e contextos vividos pelos sujeitos da pesquisa. Desta trajetória de aprendizados e diálogos apontamos as conclusões para este momento.

Ao refletirmos sobre a profissão e as políticas sociais na contemporaneidade, especificamente no contexto de Fortaleza, procuramos compreender como se organiza a lógica sistêmica da sociedade e quais projeções traz para as realidades locais. A profissão em sua perspectiva histórica de caráter interventivo, expressa enfrentamentos, avanços e novos desafios ao atuar nos processos de reprodução das relações sociais, e tentar decifrar essa realidade, para atuar na questão social, e nos mostra também, que estamos sujeitos à mudança(s). Contudo, é exatamente neste contexto atual, em que o termo crise permeia grande parte das sociedades, que precisamos estar atentos à construção permanente do significado sócio histórico de nossa profissão, em defesa do Projeto Profissional.

Na atualidade, a mundialização do capital e a reestruturação produtiva são a tônica para redimensionar o trabalho e a sociabilidade contemporânea, espalhando o agravamento da questão social. Sob essa clivagem, a reconfiguração do Estado, não se trata somente de desregular, privatizar e tentar reduzir o tamanho deste, como demarca a orientação neoliberal. A questão é mais complexa, pois envolve mudanças no padrão de financiamento (fiscal, financeiro e patrimonial) para um formato redimensionado, onde a capacidade de intervenção e a regulação não desaparecem, mas ao contrário, se fortalecem e encaminham as reformas institucionais necessárias para o Estado e o mercado, garantindo a funcionalidade na nova etapa do capital. (MÉSZÁROS, 2009).

No Brasil, esse processo se intensificou nos anos de 1990, como resultado da integração do país ao mercado globalizado que atende ao processo de acumulação flexível do capital. Nestes moldes, o ajuste estatal, sob a diretriz neoliberal impactou as políticas sociais, consideradas um campo privilegiado de intervenção para os assistentes sociais, repercutindo a todos nelas envolvidos, sejam profissionais submetidos às condições de trabalho precarizado, ou usuários dos serviços sociais, os quais nem sempre conseguem acessar o atendimento e muito menos entender com clareza a finalidade das mesmas.

Porém, não estamos falando somente dos espaços sociocupacionais. Nos remetemos para as novas gerações de profissionais, que se encontram no âmbito da Educação Superior, com uma questão central: a formação profissional. O que está em curso, segundo Guerra (2010) é uma nova cultura do trabalho, caracterizada pela flexibilidade e o descarte de trabalhadores, os quais saem em busca de uma formação que se encaixe no novo modelo de sociedade, que demanda a pressão do aqui e agora por um perfil profissional instrumental. Dessa forma, podemos afirmar que as configurações do Ensino Superior que tratamos anteriormente, respondem às exigências do momento atual do Capitalismo orientadas pelas demandas do mercado de trabalho.

Neste contexto, as possibilidades de atuação profissional não podem ser desvinculadas das condições e processos em que se realiza o trabalho. Fala-se em um novo tempo para a ampliação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o que requer cada vez mais, o avanço no reconhecimento legal da Assistência Social

como política pública. Entretanto, isso não se resume a definições de perfis e ampliação do quadro de profissionais atuantes na política. É imprescindível, garantir-lhes os direitos trabalhistas e as condições adequadas ao exercício profissional, pois sabemos que a estruturação da Política Nacional de Assistência Social é uma realidade, mas essa expressividade se deve em grande parte a implementação do SUAS. (CFESS, 2011). Dessa forma, a atuação dos assistentes sociais na Assistência Social inscreve o trabalho destes profissionais no campo da Gestão Pública, para realização dos direitos socioassistenciais dos usuários via atendimento nos serviços.

O trabalho do assistente social no âmbito da Política de Assistência Social é fundamentado pela legislação específica da profissão, com a Lei de Regulamentação (Lei n. 8.662/1993) e o Código de Ética (CFESS, 1993), as quais definem as competências e os valores éticos que norteiam a intervenção profissional, bem como o aporte das legislações pertinentes à Assistência Social e demais áreas correlatas à defesa de direitos do público usuário. Tal perspectiva inscreve o uso do planejamento como um elemento importantíssimo para organizar e materializar este processo de trabalho no SUAS.

No que se refere às condições do exercício profissional das assistentes sociais entrevistadas em Fortaleza, encontramos os mesmos contextos de ajustes nas políticas sociais agudizados pela precarização do trabalho, onde mesmo com a base legal instituída na Assistência Social, os profissionais vivenciam a contradição de trabalhar para acesso dos usuários aos direitos socioassistenciais, mas não identificam no exercício profissional, seu próprio acesso aos direitos trabalhistas, nem a remuneração condizente com suas necessidades.

Isto leva algumas à escolha por manter mais de um vínculo empregatício, com ampliação da jornada semanal, pois a insegurança de uma contratação temporária pode resultar em desligamento a qualquer tempo, assim como os baixos salários recebidos, não lhes permite condições de sobrevivência, nem segurança de permanecer no emprego. A insegurança sobre os vínculos precários de trabalho causam uma tensão permanente nas entrevistadas, além da elevada carga de trabalho, apesar da ampliação de contratação de assistentes sociais na Prefeitura de Fortaleza. A precarização do trabalho nos serviços tem resultados imediatos: a

rotatividade de profissionais, que se reflete nas equipes incompletas e o aumento da demanda reprimida. Constatou-se também o excesso de trabalho que, dependendo da estrutura dos serviços, pode desencadear processos de adoecimento entre os profissionais.

Estes fatores quando comparados a ampliação do SUAS no Município, significam o aumento das vagas ofertadas em relação às contratações anteriores feitas via empresas terceirizadas. Porém agora, com a redução deste formato de ingresso substituído pela seleção pública temporária, a relação contratual é tão instável quanto no modelo anterior, porque não há direitos trabalhistas assegurados. Isto gera uma insatisfação coletiva das entrevistadas e desconfigura o trabalho técnico realizado, com perda na qualidade e continuidade no atendimento dos serviços, pois caso encontrem outra oportunidade mais estável de emprego, optam por ela.

A ampliação do SUAS em Fortaleza trouxe aos assistentes sociais dentro das equipes de trabalho, uma maior visibilidade para sua atuação profissional, o que também é demonstrado pelo público usuário, quando se reporta a eles de forma mais intensa gerando um sentimento de gratificação pelo reconhecimento de seu trabalho, muito embora não verifiquem essa valorização pela gestão municipal. No último processo seletivo, parte dos aprovados não tinha experiência na Área e isto dificultou a adaptação à celeridade e a complexidade dos processos de atendimento do SUAS. Destas inferências entendemos que a precarização, a redução dos direitos e a reformulação das condições gerais do contrato de trabalho expressas pela flexibilização, tem seu fundamento no desemprego estrutural que aflige toda a sociedade.

Outro eixo central trabalhado na pesquisa foi a formação profissional. Neste aspecto, as assistentes sociais entrevistadas coincidiram quanto a IES de origem sendo esta, a Universidade Estadual do Ceará (UECE) e sobre o contexto institucional do Curso de Serviço Social desenvolvemos nosso diálogo. O Serviço Social é uma área do conhecimento das Ciências Sociais aplicadas e como curso de Ensino Superior caracteriza-se pela formação generalista, rica em proporcionar uma compreensão sobre a sociedade e suas relações. (MOTA, 2013).



No momento em que a Educação Superior vivencia um processo de contrarreforma, no âmbito das Universidades públicas, e em particular na UECE, isto se confirma de várias formas, pois nas décadas de 1990 e nos anos 2000 foram palco de um desgaste no diálogo com os gestores estaduais pela realização de concurso público, para suprir as carências de pessoal, condições adequadas de estrutura e funcionamento, e pelos planos de cargos e carreiras dos docentes e servidores efetivos.

Enfim, os períodos citados e suas questões ainda ocorrem demarcados pelas greves e seleções temporárias para suprir a carência de professores efetivos, numa tentativa de obter um retorno quanto às questões pleiteadas para a Universidade. Há por parte das assistentes sociais muita clareza quanto a esta questão, que afirmam ser uma resistência legítima, porém os períodos de greves foram difíceis para discentes e docentes, na formação profissional na academia.

E os efeitos da contrarreforma no Ensino Superior não se limitam a realidade da UECE. Há uma apreensão das profissionais, quanto à expansão dos cursos de Serviço Social e a ideia de um exército de reserva de profissionais formadas com níveis de qualidade diferenciados, como um impacto negativo sobre a profissão na conjuntura atual de trabalho. Isto se aplica principalmente aos cursos de EAD, que são incompatíveis com os cursos presenciais. Já que nesta última modalidade há uma troca intensa e vivencial mediada pela linguagem, que é essencial ao processo de construção do conhecimento, junto com a tríade ensino-pesquisa-extensão que Chauí (1999) afirma estar ameaçada de segmentação ou até desaparecimento, pelas seguidas tentativas de transformar as universidades de instituições sociais em organizações sociais.

A implantação de cursos de Serviço Social a distância a partir de 2006 agravou a situação. Defende-se que os princípios, objetivos e diretrizes de projeto de formação profissional do (a) assistente social, em vigor desde 1996, são incompatíveis com o ensino a distância. E com isso não se pretende afirmar que todo ensino presencial se aproxime necessariamente desses elementos, mas sim que essa modalidade pode favorecer essa aproximação, enquanto o EAD não o faz, tendo em vista os elementos apontados acima. O EAD no Brasil, se encontra na contramão do projeto de formação profissional e das Diretrizes Gerais, aprovadas

em 1996, pelo conjunto da categoria profissional, desde a própria concepção de formação/educação defendida nesse projeto. (CFESS/CRESS, 2011).

Outro elemento presente na formação e no exercício profissional é a relação entre a teoria e a prática. Neste sentido, houve um dissenso [entre as entrevistadas], quanto ao distanciamento ou não entre essas duas dimensões no trabalho profissional, pois entende-se que deveriam ser complementares e sinérgicas. Contudo, esse dissenso foi justificado pelas assistentes sociais [entrevistadas], ora pelas lacunas na formação acadêmica, ora pelo cotidiano onde ocorre o exercício profissional cercado de pressões e relações institucionais.

Na UECE, em se tratando do processo de formação profissional, há um reconhecimento quanto à contribuição das Ciências Sociais e da Ética profissional, que favorecem a análise e a compreensão da realidade e da questão social, para um direcionamento da intervenção profissional na PNAS/SUAS.

Nesta compreensão, ao apreender a realidade, e a partir dela produzir novos conhecimentos, o assistente social amplia as possibilidades de atuação, podendo transformá-las segundo sua intencionalidade e instrumentalidade nos espaços em que atua. (GUERRA, 2011). Nesta perspectiva, as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa são indissociáveis e trazem orientações às profissionais, no sentido de que haja um cuidado com a formação continuada na pós-graduação, para uma leitura adequada sobre a realidade, fortalecendo o posicionamento profissional quanto ao compromisso com a qualidade no atendimento, e principalmente no trabalho interdisciplinar, tão comum no SUAS e na Assistência Social.

No cotidiano de trabalho citado, reitera-se que existem as competências descritas na base profissional e existe o discurso da competência, com ênfase no saber fazer aplicado ao cotidiano. Nesta ideia, não é prioridade saber por que fazemos as atividades, nem para que as fazemos, pois o ritmo de trabalho demanda que a dimensão técnico-operativa se destaque na atuação dos assistentes sociais, e a competência fica restrita a aplicação do processo de trabalho demandado.

Destes pontos existe o reconhecimento de todos os avanços da Política de Assistência Social, em sua evolução de prática descontinuada para um direito social, que configura uma política integrante do Sistema de Proteção Social na

Seguridade Brasileira. A implementação do SUAS veio demarcar o espaço de atuação da Assistência trazendo objetivos, diretrizes e marcos regulatórios para uma intervenção qualificada. E além de unificar, padronizar e racionalizar esta política social, o SUAS instaura algo também extremamente importante: a possibilidade de profissionalizar a Assistência Social. Isso não pode ser considerado um avanço menor num campo marcado pela cultura da benemerência, e, sobretudo, pelo clientelismo, fisiologismo e primeiro-damismo. (CFESS, 2011, p.101).

Neste cenário há também um descompasso na implementação do SUAS, e devemos lembrar que o contexto de retração das políticas sociais não é privilégio da Assistência Social. Porque dizemos isto? Pelo argumento de que se alargam os sistemas de proteção, sem que estes sistemas recebam suporte adequado para funcionarem. Isso é visível pela forma de tratamento dada aos recursos humanos, que atuam nos espaços e são um fundamento do trabalho na Assistência Social.

Surgem limites e desafios para os assistentes sociais nesta trajetória do SUAS, e ficam na linha de frente dos processos, no enfrentamento da precarização, na rotatividade de profissionais e nas equipes incompletas e/ou não qualificadas para atuar nos territórios, etc. Este contexto traz a questão da autonomia do trabalho dos assistentes sociais, suas condições objetivas de estruturação no espaço institucional que devem assegurar-lhes o direito de realizar escolhas. E no âmbito do SUAS em Fortaleza, o exercício desta autonomia ocorre em sua plenitude ou parcialmente segundo as profissionais entrevistadas, o que favorece o processo de trabalho, permite a realização das competências técnica e política das mesmas.

Outro ponto central e relevante no cotidiano do trabalho das equipes em todas as áreas e serviços (Gestão, PSB e PSE) é a intersectorialidade. Dela inferimos questões já mencionadas: a rotatividade entre as equipes nas políticas setoriais de forma geral, a pessoalidade nas relações que deveriam ser mediadas pela via institucional, a resistência e o pouco conhecimento dos profissionais para lidar com o tema, fatores que incidem sobre a qualidade dos serviços nas diversas áreas relacionadas à Assistência, além dela mesma, com prejuízo para o acesso dos usuários aos seus direitos sociais. Neste contexto, temos entraves nas relações institucionais e interdisciplinares, toda vez que é preciso retomar as articulações

quando há mudança nas equipes e isto fragiliza a rede de proteção social nos territórios.

Considerando as questões citadas, observamos que todas remetem direta ou indiretamente ao Projeto Ético Político profissional, o qual para além de todas as dificuldades que cercam a Política de Assistência Social e o trabalho profissional no SUAS, se mantém como referência norteadora para a intervenção e o posicionamento político das profissionais entrevistadas no contexto de trabalho, e na defesa de uma política pública com qualidade.

Nesta perspectiva, embora o direcionamento político nacional atribuído a PNAS aponte para o enfrentamento da extrema pobreza e reitere questões como a seletividade e a focalização, os assistentes sociais entrevistadas não veem incompatibilidade entre a realização do Projeto Ético Político e as diretrizes do SUAS. Para oportunizar essa realização, se faz necessário estar preparado para as inúmeras demandas que surgem no cotidiano, tanto em quantidade como em qualidade e forma. É preciso manter os “olhos abertos”, pois o profissional que a contemporaneidade exige deve ser criativo e competente, teórica e tecnicamente, e comprometido com o projeto profissional (IAMAMOTO, 1998).

Diante disso retomamos o termo crise, porém em seu significado oriental, onde é traduzido como oportunidade e decisão, ao invés de desequilíbrio e fatalismo como conhecemos no ocidente. Nossa intenção não era veicular uma postura fatalista sobre a realidade das profissionais entrevistadas, mas situá-las em sua condição de sujeitos portadores de conhecimento e competências teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, que buscam conhecer a realidade social, sem se perder na multiplicidade das refrações da questão social e muito menos superdimensionar a Assistência Social como política.

Retomo rapidamente aqui, os objetivos específicos propostos neste trabalho, que não podendo prescindir inicialmente da análise de conjuntura, percorreram as mudanças no mundo do trabalho e as consequências derivadas do engodo neoliberal da globalização, para com as políticas sociais, e dentre elas, a Educação Superior que se desdobra na precarização do trabalho para o Serviço Social como profissão.

Destacamos ainda especificamente, a inserção histórica do Estado no contexto de desenvolvimento do Capitalismo e das relações sociais, onde nasce e se expande a política social, palco de embates e conquistas da classe trabalhadora. Sendo que nossa perspectiva temporal não era descritiva, mas investigativa quanto ao atual processo de reconfiguração do Estado em suas funções interventivas e de mediação, estendendo-se aí, as tendências impostas às políticas sociais, em especial as brasileiras, no contexto político neodesenvolvimentista.

A partir deste ponto apresentamos outro objetivo específico, que era entender, à luz destes cenários, como se constituiu a Assistência Social da condição de direito social e política pública de Seguridade até o atual desenho do SUAS. E finalizando o ciclo de objetivos específicos, percorremos com a pesquisa de campo, o cenário político e institucional em que atuam os/as assistentes sociais no SUAS em Fortaleza, para reunir elementos do trabalho profissional realizado pelas entrevistadas nos espaços ocupacionais, o que nos permitiu relacionar os elementos teóricos ao contexto de trabalho e responder ao objetivo geral desta pesquisa.

Desta forma compreendemos que a relação estabelecida entre o conhecimento adquirido na formação acadêmica e expresso no exercício profissional das assistentes sociais no SUAS em Fortaleza, se materializa como mediação para realizar a leitura crítica dos contextos institucional e macrossocietário, onde operam as formas de precarização da atividade laboral nas quais as entrevistadas se inserem, para reafirmar o Projeto Ético político profissional, na construção de seu trabalho com a defesa dos direitos socioassistenciais.

As vivências relatadas não deixam de ser um reflexo de todos/as nós como categoria profissional. O que há por trás delas? Sua origem certamente não se limita às conclusões desta análise, antes prossegue e fundamenta as constantes metamorfoses mundiais, e suas reformulações de discursos no tempo presente. Inscrevemos aqui, o desejo e a expectativa de que o quadro delineado contribua com as análises sobre a profissão e seus espaços de trabalho, mesmo em uma conjuntura adversa, lembrando Rubem Alves ao referir que, na profissão não basta gostar, é preciso saber e o saber leva tempo para crescer.

## REFERÊNCIAS

ABESS/CEDEPSS. *Currículo mínimo para o curso de Serviço Social* (aprovado em Assembleia Geral extraordinária de 8 de novembro de 1996), Rio de Janeiro, nov. 1996.

ABEPSS/CEDEPSS - *Proposta básica para o projeto de formação profissional*. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XVII, n. 50, 1996.

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Diretrizes Curriculares do Curso de Serviço Social*. In: Cadernos ABESS nº 7. São Paulo, Cortez Editora, 1997.

ABEPSS/CFESS. *As entidades do Serviço Social Brasileiro na defesa da formação profissional e do Projeto Ético Político*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 108, Dezembro, 2011.

ABRAMIDES, M. B. C.; CABRAL, M. S. R. *O novo sindicalismo e o Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *Regime de acumulação flexível e saúde do trabalhador*. São Paulo Perspectiva. Vol. 17, n. 1, São Paulo: março, 2003.

ALVES, Giovanni. *O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo: Boitempo, 2000.

\_\_\_\_\_. *Os limites do Neodesenvolvimentismo*. Blog da Editora Boitempo, 23/10/2013.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

\_\_\_\_\_. *O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

ALBUQUERQUE, Cynthia Studart; ALVES, Maria Elaene Rodrigues (Orgs.). *Assistência Social em Fortaleza: uma política de direito em construção*. Fortaleza: SEMAS/PMF/Educe, 2012.

ANDERSON, Perry. *Balanço do Neoliberalismo*. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ARAÚJO, Liana Brito de C. *A questão do método em Marx e Lukács: o desafio da reprodução ideal de um processo real*. In: MENEZES, Ana Maria Dorta de; FIGUEREDO, Fábio Fonseca (Orgs.). Trabalho, sociabilidade e educação: uma crítica à ordem do capital. Fortaleza: Editora UFC, 2003.

ARRETCHE, Marta T.S. *Emergência de Desenvolvimento do Welfare State: Teorias explicativas*. BIB 39. 1995.

AYERBE, L. F. *Neoliberalismo e política externa na América Latina*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

BARRETO, R. G.; LEHER, R. *Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 423-436, 2008.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. *Código de Ética do/a Assistente Social comentado*. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine, BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. E. R. *Política social no contexto da crise capitalista*. In: Curso de Capacitação em Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_, E.R. *As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital*. In: CFESS/ABEPSS; CEAD/UNB (Org.). Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/BEPPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. e BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007 [Biblioteca básica de serviço social].

BEZERRA, Leila Maria Passos de Souza Bezerra; COSTA, Liduina Farias Almeida da Costa; PIO, Maria da Conceição. *Fragmentos do Passado e do Presente: 60 anos de Serviço Social no Ceará*. Fortaleza, Eduece, 2010.

BORGES, A.; DRUCK, M.G. *Crise global, terceirização e exclusão no mundo do trabalho*. Caderno CRH, nº 19, pp. 22-43, Salvador, 1993.

BOSCHETTI, Ivanete. *O SUAS e a Seguridade Social*. Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, DF, nº. 2, p. 10-16, 2005. (Suplemento).

\_\_\_\_\_. *Assistência Social: os limites à efetivação do direito*. Revista Katálisis. Florianópolis: Editora da UFSC v. 0, nº 4, p. 65-74, abril, 1999.

\_\_\_\_\_. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre a originalidade e o Conservadorismo*. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: UNB, 2006.

\_\_\_\_\_. *Condições de trabalho e a luta dos (as) assistentes sociais pela jornada semanal de 30 horas*. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, nº107, p. 557-584, jul./set, 2011.

BOITO JR., Armando; BERINGER, Tatiana. *Brasil: classes sociais, Neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 47, Setembro, 2013.

BRASIL. Presidência da República. Lei 8.662. *Dispõe sobre a profissão de assistente social e dá outras providências*. Brasília, 7 de junho de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2013: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde. Resolução 466/2012. *Diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos*. Brasília, dez/ 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Estabelece Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. 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*.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Brasília, MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004. Norma Operacional Básica-NOB/SUAS*. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ MDS. Conselho Nacional de Assistência Social/ CNAS. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. Brasília-DF. 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011*. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasil, 2011.



\_\_\_\_\_. *NOB-RH Anotada e Comentada*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

\_\_\_\_\_. Norma Operacional Básica (*NOB/SUAS 2012*). Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. *Capacita SUAS, Caderno 3. Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1ª ed.* Brasília: MDS, 2013.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. São Paulo, Brasiliense, 2004.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996.

CANO, W. *Soberania e Política Econômica na América Latina*. São Paulo. Editora UNESP, 2000.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; VEIGA, Laura da. *O conceito de inclusão, dimensão e indicadores*. Revista Pensar BH: política social. Belo Horizonte: [SMPS], nº 10, p. 10-17, jun. 2004. Edição Especial.

CARVALHO, J. Murilo. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CASTELO, Rodrigo. *O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro*. Serviço Social e Sociedade. [online]. 2012, n.112, pp. 613-636. ISSN 0101-6628.

\_\_\_\_\_. *Crescimento econômico e equidade social: o modelo novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a “questão social”*. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Anais [...] São Luís, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFMA, 2007.

CFESS. Resolução n. 493/2006. *Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social*. Brasília, 2006.

CFESS (org.). *Código de ética do assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão*. Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na política de Assistência Social*. Série trabalho e projeto profissional nas políticas sociais. Brasília, CFESS, 2009.

\_\_\_\_\_. *O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta.* – Brasília: CFESS, 2011.

\_\_\_\_\_. *Trabalhar na Assistência Social em defesa dos direitos da Seguridade Social.* Contribuições do Conjunto CFESS-CRESS ao debate sobre definição de Trabalhadores da Assistência Social. Versão Final. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. *Sobre a Incompatibilidade entre Graduação à Distância e Serviço Social.* Brasília, Distrito Federal: CFESS, vol. 2, 2014.

CARTAXO, Ana Maria Baima; MANFROI, Vania Maria and. SANTOS, Maria Teresa dos. *Formação continuada: implicações e possibilidades no exercício profissional do assistente social.* Rev. *katálysis* [online]. 2012, vol.15, nº 2, pp. 239-253. ISSN 1414-4980.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia.* São Paulo: Cortez, 1989.

\_\_\_\_\_. *A universidade operacional.* Folha de S.Paulo, Caderno Mais!, 9 de maio 1999. Disponível em: [http://www.cacos.ufpr.br/obras/Marilena\\_Chauí\\_Universidade\\_Operacional.doc](http://www.cacos.ufpr.br/obras/Marilena_Chauí_Universidade_Operacional.doc). Acesso em 05 de dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_. *A universidade pública sob nova perspectiva.* Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Conferência de abertura da 26ª Reunião Anual da Anped, Poços de Caldas/MG, 5 out. 2003.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. *A formação profissional dos assistentes sociais em tempos de contrarreformas do Ensino Superior: o impacto das mais recentes propostas do governo Lula.* Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 106, Junho de 2011.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital,* Tradução Silvana Finzi, São Paulo, Xamã, 1996.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais.* São Paulo: Cortez, 1991.

COSTA, Renata Gomes da; MADEIRA, Maria Zelma de Araújo. *Trabalho, práxis e Serviço Social.* Rev. *katálysis*, Florianópolis, v. 16, n. 1, Junho, 2013.

COUTO, Berenice Rojas. *Formulação do projeto de trabalho profissional.* In: CFESS; ABEPSS (org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais,* Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

DAHMER, Larissa. *Expansão dos cursos de Serviço Social na modalidade de EAD: direito à educação ou discriminação educacional?* Revista SER Social, Brasília, v. 14, nº 30, p. 30-49, jan./jun. 2012.

DELLAGNEZZE, René. *O Estado de Bem Estar Social, o Estado neoliberal e a globalização no século XXI*. Parte II - O estado contemporâneo. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, nº 107, dez, 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Projeto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL. Série Reformas de Política Pública, n.º 14, Santiago de Chile, 1993.

DRUCK, Maria da Graça. *Globalização e reestruturação produtiva: o fordismo e/ou o japonismo*. Revista de Economia Política, vol. 19, nº 2, pp. 31-48, abril-junho, 1999.

\_\_\_\_\_. *Globalização, reestruturação produtiva e movimento sindical*. In: Caderno CRH nº 24/25, jan./dez. 1996, p. 21-40.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 2 vol. 4 ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FLEURY, Sonia. *A seguridade inconclusa*. In: INESC. A era FHC e o governo Lula: transição? Brasília: Inesc, 2004.

FONSECA, Pedro Dutra. *Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil*. *Pesquisa & debate*, v. 15, nº 2, p. 225-256, São Paulo, 2004.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Assistência Social - PMAS 2010-2013*. Fortaleza: Abril de 2010.

\_\_\_\_\_. FORTALEZA. Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Assistência Social - PMAS 2014-2017*. Fortaleza: Agosto de 2014.

FRANCO, Tânia; DRUCK, Graça; SELIGMAN-SILVA, Edith. *As novas relações de trabalho, o desgaste mental do trabalhador e os transtornos mentais no trabalho precarizado*. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, São Paulo, Fundacentro, v. 35, nº 122, jul./dez, 2010.

FREIRE, Lucia M. B. *O Serviço Social na Reestruturação Produtiva: espaços, programas e trabalho profissional*. 2ª Ed., São Paulo: Cortez Editora, 2006.

GIOVANNI, Geraldo Di. *Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual*. In: Reforma do Estado. Políticas de Emprego no Brasil. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

GERSCHMAN, Silvia (Org.) *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. / organizado por Silvia Gerschman e Maria Lucia Werneck Vianna. - Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

GUERRA, Yolanda. *No que se sustenta a falácia de que “na prática a teoria é outra?”* In: 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil, 13 a 15 de outubro de 2005. UNIOESTE – Campus de Cascavel.

\_\_\_\_\_. *A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e a distância.* Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.104, Dez, 2010.

\_\_\_\_\_. *Instrumentalidade e Serviço Social.* 9ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HARVEY, David. *A Condição pós-moderna.* São Paulo: Loyola, 1992; 2002.

HOLANDA, Sérgio. Buarque de. *Raízes do Brasil.* 5ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969, p. 105.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.* 18ª ed. São Paulo/SP: Cortez; Lima (Peru): CELATS, 1982; 1995, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.* São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. *Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade.* In: CFESS-Conselho Federal de Serviço Social. *Atribuições privativas do (a) assistente social.* Brasília: CFESS, 2002.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social em tempo de capital fetiche.* São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *Os espaços sócio ocupacionais do assistente social.* In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais.* Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009a.

\_\_\_\_\_. *O Serviço Social na cena contemporânea.* In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009b.

\_\_\_\_\_. *O novo ecletismo na política social brasileira: entre o — risco social e a luta por direitos.* In: XII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 2010, Rio de Janeiro: ABEPSS, 2010.

\_\_\_\_\_. *O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais.* Revista SER Social, Brasília, v. 15, nº33, p. 261-384, jul./dez. 2013.

IANNI, Otávio. *Sociologia da Sociologia Latino-Americana.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

\_\_\_\_\_. *A Questão Social.* In: *A ideia do Brasil moderno.* São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 87-109.

\_\_\_\_\_. *A era do Globalismo.* 3ª ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1997.

INOJOSA, Rose Marie. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*. Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal*. In: *RAP*, Rio de Janeiro, V. 2. pp. 11-22. mar./abr. 1998.

KOIKE, Marieta. *As novas exigências teóricas, metodológicas e operacionais da formação profissional na contemporaneidade*. In: Programa de capacitação continuada para Assistentes Sociais: Capacitação em Serviço Social e política social. Módulo 2: Reprodução social, trabalho e Serviço Social. Brasília: CFESS, ABEPSS, CEAD, UnB, 1999. pp. 101-115.

KOIKE, M. S.; JORGE, M. R. T.; WANDERLEY, M. B. et al. *Caracterização da área de Serviço Social*. Cadernos ABESS, São Paulo, nº 7, 1997.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo, Editora Centauro, 1998.

LESSA, Renato, *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1996.

LESSA, Sérgio. *Mundo dos homens: trabalho e ser social*. São Paulo: Boitempo, 2002.

\_\_\_\_\_. *Para compreender a ontologia de Lúkacs*. Ijuí: Unijuí, 2007a.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social e trabalho: porque o Serviço Social não é trabalho*. Maceió: Edufal, 2007b.

LIMA, Kátia. *Reforma da Educação Superior nos anos de Contra-Revolução Neoliberal: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva*. Rio de Janeiro: Tese. (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Programa Reuni e os desafios para a formação profissional em Serviço Social*. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 16, nº 2, Dezembro, 2013 .

LUKÁCS, Georg. *Ontologia do ser social: princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

\_\_\_\_\_. *Prolegômeros para uma ontologia do ser social: questões de princípios para uma ontologia hoje tornada possível*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MADEIRA, Maria Zelma de A. (Org.). *A Assistência Social como política pública: diálogos sobre o comando único em Fortaleza*. Fortaleza, MD Gráfica e Editora, 2004.

MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas).

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

\_\_\_\_\_. *Miséria da filosofia*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

\_\_\_\_\_. *Processo de trabalho e processo de valorização*. In: ANTUNES, Ricardo Luís Coltro (org.). *A dialética do trabalho: escritos de Marx e Engels*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

\_\_\_\_\_. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1978. (Coleção Os Pensadores).

MAURIEL, Ana Paula Ornelas. *Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira*. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 13, nº 2, 2010.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MÉSZÁROS, István. *O Século XXI: socialismo ou barbárie?* São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MIOTO, R. C. T. *O Serviço Social na institucionalidade das Políticas Públicas: a realidade brasileira em foco*. In: AQUIN, N.; CARO, R. (Org.). *Políticas públicas, direitos e Trabalho Social no Mercosul*. Buenos Aires: Espaço Editorial, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2012.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. *Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil*. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 14, nº 1, Junho, 2011.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. *A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a "especificidade" e sua reprodução*. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. *Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, nº 110, Junho, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. (org.) *O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008; 2010.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento*. Rev. katálysis [online]. 2013, vol.16, pp. 17-27. ISSN 1414-4980.

MUNIC/IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento Assistência Social 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. *Transformações societárias e Serviço Social*. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, ano XVII, n. 50, p. 87-132, abr. 1996.

\_\_\_\_\_. *A construção do projeto ético-político contemporâneo*. In: *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Módulo 1. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

\_\_\_\_\_. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*. In: LESBAUPIN, I. (org.) *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis, 3ª ed. Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *O movimento de Reconceituação 40 anos depois*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* nº. 84. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. *A construção do Projeto Ético Político do Serviço Social*. In: MOTA, A. E. et al. *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. S. Paulo, Cortez, 2001.

OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *A intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética*. 2011 (mimeo.).

POCHMANN, M; ANTUNES, R. *Alguns desafios do mundo do trabalho*. *Jornal da UNICAMP*. Campinas, edição 354, de 9 a 15 de abril de 2007, pp. 6 a 8.

POCHMANN, Marcio. *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. *São Paulo Perspect*. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 3-16. ISSN 0102-8839.

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. São Paulo: Campus, 2000.

PONTES, Reinaldo Nobre. *Mediação: Categoria Fundamental para o Trabalho de Assistente Social*. In: O Trabalho do Assistente Social e as Políticas Públicas – Módulo 04. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. CFESS-ABEPSS-CEAD/NED- UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. *Mediação e Serviço Social: um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo serviço social*. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PRADO JUNIOR, Caio. *A revolução brasileira*. 5ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

RAICHELIS, R. *Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS*. *Serviço Social & Sociedade*, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *O trabalho do assistente social na esfera estatal*. In: CFESS/ABEPSS (Orgs.). *Direitos sociais e competências profissionais*, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. *O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos*. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 107, setembro, 2011.

RIZZOTTI, M. L. A. *O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão*. *Argumentum*, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. 2ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, C. M. *Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SANTOS, J. S. *Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro*. Tese (Doutorado) — Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, M. *Metamorfose do espaço habitado*. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1991.

SILVA, Ademir Alves da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. *Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira*. *Revista Katálisis*. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.



SIMIONATTO, I. *Os desafios na pesquisa e na produção do conhecimento em Serviço Social*. Temporalis, Recife, ano 5, pp. 51-62, jan./ jun. 2005.

\_\_\_\_\_, I; LUZA, E. *Estado e sociedade civil em tempos de contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais*. Textos & Contextos, v. 10, nº 2, pp. 215-226, ago./dez. 2011.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. *Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, nº 113, Mar. 2013.

SPOSATI, Aldaíza. *Assistência social: de ação individual a direito social*. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC nº10 julho/dezembro, 2007.

\_\_\_\_\_. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. In: \_\_\_\_\_. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/Unesco, 2009. pp.13-56.

\_\_\_\_\_. *Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social*. Serv. Soc. Soc., São Paulo , nº116. Dezembro, 2013.

TEIXEIRA, Joaquina Barata; BRAZ, Marcelo. *O Projeto Ético Político do Serviço Social: Direitos e competências profissionais*. In: CFESS/ABEPSS (org.). *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*, Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TONET, Ivo. *Ética e capitalismo*. In: JIMENEZ, Susana et al. (Org.). *Contra o pragmatismo e a favor da filosofia da práxis*. Fortaleza: Ed. UECE, 2007, pp. 47-62.

Universidade Estadual do Ceará. Sistema de Bibliotecas. *Guia de normalização de trabalhos acadêmicos / Sistema de Bibliotecas*. -- Fortaleza, CE, 2014.

VIEIRA, Evaldo. *As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XVIII, nº 53, 1997.

YAZBEK, M.C. *A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social*. In: Cadernos ABONG nº 11, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os fundamentos do Serviço Social na contemporaneidade*. In: CFESS-ABEPSS. *Capacitação em Serviço Social e política social, módulo 4*. Brasília: UNB/CEAD, 2000.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social*. In: *Direitos Sociais e Competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. (2010) *Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais*. CPIHTS - Centro português de investigação em história e trabalho social. *Desafios e perspectivas que se apresentam para as políticas de Proteção Social neste início de século XXI*. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>. (Acesso em 02/10/2014).

\_\_\_\_\_. *Estado e políticas sociais*. Praia Vermelha, Rio de Janeiro, UFRJ, v.18, n. 1, 2008.

\_\_\_\_\_. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo, Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. *Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2012.

ZANELLI, J. C. *Estresse nas organizações de trabalho: compreensão e intervenção baseadas em evidências*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

**APÊNDICES**

APÊNDICE A - Roteiro de entrevista aplicado às assistentes sociais nos serviços do SUAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA  
MESTRADO ACADÊMICO EM SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E QUESTÃO SOCIAL – MASS.

Pesquisa - Formação e Exercício profissional: uma análise a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS.

Pesquisadora: Maria das Graças Rodrigues Mendes (mestranda/UECE)

Orientadora: Profa. Dra. Francisca Rejane Bezerra Andrade

Fortaleza \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BLOCO I – PERFIL GERAL:**

- 1.1. Nome: \_\_\_\_\_ Naturalidade/Município: \_\_\_\_\_
- 1.3. Idade: \_\_\_\_\_
- 1.4. Sexo: ( ) Fem. ( ) Masc.
- 1.5. Ano e período de formatura: \_\_\_\_\_.
- 1.6 Tempo de exercício profissional (geral): \_\_\_\_\_ anos.
- 1.7 Tempo de exercício profissional no SUAS: \_\_\_\_\_ anos.
- 1.8 Titulação acadêmica atual: ( ) graduado(a) ( ) especialista  
( ) mestre ( ) doutor(a)

**BLOCO II – SOBRE AS CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO PROFISSIONAL**

2.1. Trabalha em qual serviço da Política de Assistência Social:

- ( ) CRAS ( ) CREAS ( ) Célula de benefícios ( ) Gestão do SUAS  
( ) Outro. Indique: \_\_\_\_\_

2.2 Além de trabalhar na SETRA (Assistência Social) você atua em alguma outra política social?

- ( ) Sim. Qual? \_\_\_\_\_  
( ) Não.

2.3 Se você atua em outra política social como divide seu tempo de trabalho?

2.4 Quantas horas semanais de trabalho você tem? \_\_\_\_\_ horas.

2.5 Qual sua forma de contratação na Assistência Social?

- ( ) CLT  
( ) Seleção pública, com contrato temporário por tempo determinado.  
( ) Cargo de confiança  
( ) outros: \_\_\_\_\_

2.6 Qual sua faixa de renda mensal em salários mínimos?

- ( ) Até 03 salários mínimos  
( ) 04 a 06 salários mínimos  
( ) 07 a 09 salários mínimos  
( ) Acima de 10 salários mínimos

2.7. Descreva suas condições de trabalho na Assistência Social (estrutura física, equipamentos, transporte e sigilo). Elas são suficientes para sua atuação no campo?

2.8 Você identifica precarização no trabalho do Assistente Social no SUAS? Se sim, de quais formas?

2.9 Você tem algum problema de saúde em decorrência do seu trabalho no SUAS? Se sim descreva qual é.

2.10 Com a implementação do SUAS em Fortaleza, você avalia se houve ou não, uma valorização do profissional (assistente social) no município? Explique como você identifica isto?

2.11. Existe um projeto de capacitação continuada em sua Secretaria, conforme previsto na NOB/RH?

- ( ) Sim. Qual? \_\_\_\_\_  
( ) Não.  
( ) Não tenho informação.

### **BLOCO III - SOBRE A FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

3.1 Em qual IES você cursou e concluiu o Curso de Serviço Social?

- ( ) UECE ( ) FAC ( ) FATENE ( ) outras:  
\_\_\_\_\_

Tempo em anos:

3.2 Qual a sua opinião sobre o Curso de Serviço Social que você realizou?

3.3 Você considera que o Curso de Serviço Social deve ser presencial? ( ) sim ( ) não. Por quê?

3.4 Existe a questão: “Na teoria é uma coisa e na prática é outra”? Explique.

3.5 Quais lacunas você identifica na formação profissional aplicada onde você estudou? E quais sugestões você faria para trabalhar isso na academia?

3.6 Que contribuições sua formação acadêmica lhe trouxe para atuar na Área da Assistência Social?

3.7 Como você relaciona as dimensões da formação profissional (teórico-metodológica, ético-política, técnico-operativa) ao exercício profissional no SUAS?

#### **BLOCO IV - SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O EXERCÍCIO PROFISSIONAL**

4.1 Como você entende a Política de Assistência Social? E qual a importância desta Política para a profissão na atualidade?

4.2 Você conhece a NOB/SUAS 2012? ( ) Sim ( ) Não.

4.3. Quais atividades você desenvolve no trabalho com o SUAS?

4.4. Quais os limites e os desafios você identifica para o exercício profissional no SUAS?

4.5. Você acha que existe autonomia profissional? Como você identifica isso em seu cotidiano?

4.6. O que você entende por Projeto Ético Político do Serviço Social? E qual a importância dele na Política de Assistência Social?

4.7. Você conhece as diretrizes do SUAS? Quais são elas?

4.8. Como o Projeto Ético Político profissional pode ser viabilizado a partir das diretrizes do SUAS?

4.9. Como você avalia a intersetorialidade entre a Política de Assistência Social e outras políticas sociais (saúde, habitação etc.) no atendimento das demandas dos usuários?

APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido aos interlocutores da pesquisa



## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO DOS INTERLOCUTORES DA PESQUISA

Convidamos o (a) Senhor (a) \_\_\_\_\_ a participar da pesquisa: **Formação e Exercício Profissional: Uma análise a partir do trabalho dos Assistentes Social no SUAS em Fortaleza/CE**, realizada pela pesquisadora Maria das Graças Rodrigues Mendes, discente do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS), da Universidade Estadual do Ceará (UECE), sob Orientação da Professora Dra. Francisca Rejane Bezerra de Andrade. Esta pesquisa tem como objetivo geral compreender a relação entre a formação e o exercício profissional, a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza.

Esclarecemos que sua participação é voluntária, e se dará por meio de entrevista semiestruturada, conforme roteiro estabelecido que trata sobre questões relacionadas à formação profissional, a Política de Assistência Social e ao cotidiano de trabalho no SUAS. Os dados coletados contribuirão como fonte documental para a análise proposta, e os resultados desta pesquisa serão publicados nos meios científicos, e em nenhum momento o(a) Senhor(a) será identificado(a).

A participação nas entrevistas não implica em riscos ao entrevistado/da e a qualquer tempo o/a profissional tem liberdade de retirar sua permissão de participar. Em qualquer etapa deste estudo estaremos à disposição para esclarecer dúvidas sobre a utilização dos dados coletados através dos seguintes contatos: Maria das Graças Rodrigues Mendes, telefone ( ) \_\_\_\_\_ e-mail: mgrmendes@yahoo.com.br.

**Consentimento Pós–informação**

Eu, \_\_\_\_\_, fui informado (a) sobre o que a pesquisadora quer fazer, porque precisa da minha colaboração e entendi a explicação. Por isso, eu concordo em participar da pesquisa, sabendo que não vou ganhar nada e que posso sair quando quiser. Este documento é emitido em duas vias que serão ambas assinadas por mim e pela pesquisadora, ficando uma via com cada um de nós.

---

Assinatura do/a profissional participante

Fortaleza \_\_\_\_/ \_\_\_\_/ \_\_\_\_


---

Maria das Graças Rodrigues Mendes (pesquisadora)



**ANEXOS**

## ANEXO A – Carta de apresentação da pesquisa na Setra.




---

À Célula de Gestão do SUAS  
À Célula de Proteção Básica  
À Célula de Proteção Especial  
À Célula de Benefícios


**CARTA DE APRESENTAÇÃO**

Apresento a aluna ***Maria das Graças Rodrigues Mendes***, do Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará - UECE, a realizar a pesquisa intitulada *"Formação e exercício profissional: uma análise a partir do trabalho dos assistentes sociais no SUAS"*, sob a orientação da Profa. Dra. Francisca Rejane Bezerra de Andrade, junto à Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Setra, localizada na Avenida General Osório de Paiva, nº 2 – Parangaba, Fortaleza - Ceará. Declaro, ainda, estar ciente de que serão utilizadas as *técnicas de abordagem qualitativa com pesquisa documental, bibliográfica e entrevista semiestruturada com assistentes sociais de instituições de ensino públicas e privadas que atuam nos espaços referidos. Será realizado um perfil dos assistentes sociais que atuam no SUAS.*

Fortaleza, 15 de outubro de 2014.

  
\_\_\_\_\_  
**Lidiana Rios Farias**  
Gerente da CESuas

▶ Av. da Universidade, 3305 • Benfica • CEP 60.020-180 Fortaleza, Ceará,  
Brasil - 85 3105-3445



## ANEXO B – Mapa da Rede Socioassistencial na Setra em Fortaleza.

