



**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO**

**MARLEY MARCIA MORCH LUBASKI**

**ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO(A) ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA**  
**MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A GESTÃO EM QUESTÃO**

**TOLEDO**

**2023**

MARLEY MARCIA MORCH LUBASKI

**ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO(A) ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA  
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A GESTÃO EM QUESTÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado. Área de concentração em Serviço Social, Política Social e o Trabalho Profissional.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Esther Luíza de Souza Lemos

TOLEDO

2023

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da  
Unioeste.

Lubaski, Marley Marcia Morch

Atribuições e competências do(a) assistente social na política municipal de assistência social: a gestão em questão / Marley Marcia Morch Lubaski; orientadora Esther Luiza de Souza Lemos. -- Toledo, 2023.

220 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Toledo) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2023.

1. Serviço Social. 2. Atribuições e competências do assistente social. 3. Gestão municipal. 4. Política de assistência social. I. Lemos, Esther Luiza de Souza, orient. II. Título.

MARLEY MARCIA MORCH LUBASKI

**ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO(A) ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA  
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA: A GESTÃO EM QUESTÃO**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado. Área de concentração em Serviço Social, Política Social e o Trabalho Profissional.

Banca Examinadora

---

Profa. Dra. Esther Luiza de Souza Lemos  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE  
Orientadora

---

Profa. Dra. Ineiva Terezinha Kreutz  
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE  
Membro Examinador

---

Profa. Dra. Luziele Maria de Souza Tapajós  
Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Membro Examinador

Toledo, 15 de dezembro de 2023.

Ao meu esposo Cristiano, companheiro de vida.  
Ao meu filho Nicolas e a minha filha Rafaela,  
minhas razões de viver.

## AGRADECIMENTOS

Nestes anos de Mestrado, de muito estudo, esforço, empenho e dedicação, gostaria de agradecer a algumas pessoas que me acompanharam e foram fundamentais para a realização de mais este sonho. Por isso, expresso aqui, por meio de palavras sinceras, um pouquinho da importância que elas tiveram nesta conquista. Minha sincera gratidão a todos/as!

Começo agradecendo primeiramente à Deus, pelo amparo e inspiração nos momentos de angústia e incertezas. Minha fé cristã me possibilitou resistir quando estive prestes a sucumbir diante de dores, medos e tristezas. À minha intercessora Nossa Senhora das Graças, que me acompanhou no processo solitário de escrita desta dissertação, sua presença me trazia acalento e a certeza de que estava levando até Jesus minhas preocupações e me consolando nos momentos de aflição.

À minha família pelo carinho e apoio incondicional. Vocês são minha base, meu porto seguro. Obrigada por desejarem sempre o melhor para mim, pelo esforço que fizeram para que eu pudesse superar cada obstáculo em meu caminho e chegar até aqui e, principalmente, pelo imenso amor que vocês têm por mim.

Ao meu esposo Cristiano, pelo incentivo, zelo, carinho e amor que demonstrou durante todo o processo do mestrado. Seu incentivo foi a mola propulsora para que eu pudesse encarar esse desafio acadêmico e poder trilhar todo o percurso do aprimoramento intelectual. Essa conquista também é sua. Eu te amo! Obrigada por tanto!

Aos meus amados filhos Nicolas e Rafaela, por todo carinho e compreensão com esse momento marcado por ausências maternas, em que foram privados da minha companhia e atenção, e pelo profundo apoio, me estimulando nos momentos difíceis. É por vocês que vivo e por vocês que quero evoluir enquanto ser humano. Sigam o exemplo da mamãe, nunca parem de estudar!

Aos meus pais Luiz Laurino e Heldi, que mesmo não tendo concluído os estudos básicos, me ensinaram a importância de estudar e fizeram tudo que estava ao alcance deles para proporcionar aos três filhos a conclusão do ensino universitário. Obrigada pai, meu exemplo de honestidade, por ter me dado a melhor herança que uma filha pode ter, o acesso à educação e a possibilidade de estudar. Obrigada mãe, meu exemplo de fé, amor e perseverança, pelas orações e cuidado materno comigo e com minha família.

Aos meus irmãos Marlon e Douglas, e às minhas cunhadas Kátia e Lourdes, pela amizade e atenção dedicados quando eu precisei.

Minha gratidão especial à minha orientadora, a Prof.<sup>a</sup> Dra. Esther Luiza de Souza Lemos, pela profissional e pessoa que é. Obrigada por sua dedicação, por ter acreditado e depositado sua confiança em mim ao longo deste mestrado. Sem sua orientação, apoio, confiança e amizade, nada disso seria possível. Seus conhecimentos fizeram grande diferença no resultado deste trabalho.

Aos/às professores/as do PPGSS, Dra. Maria Isabel Formoso, Dra. Rosana Mirales, Dra. Zelimar Soares Bidarra, Dr. Alfredo Aparecido Batista, Dra. Marize Rauber Engelbrecht, por toda a contribuição na construção do conhecimento e no processo de pesquisa. Sem dúvidas, a transmissão do saber foi realizada com comprometimento e qualidade, que levarei para a vida.

Aos membros da banca examinadora, Dra. Ineiva Terezinha Kreutz e Dra. Luziele Maria de Souza Tapajós, por toda atenção e contribuição que proporcionaram desde a qualificação. Suas intervenções foram fundamentais para enriquecer o caminho percorrido nesta dissertação. Agradeço ainda à banca suplente, Dra. Cristiane Carla Konno e a Dra. Maria Luiza do Amaral Rizzotti, pela prontidão e aceite em participar deste momento.

Aos/às colegas de turma do PPGSS de 2021, Ana Laura, Daniela, Leonardo, Pedro, Priscila, Roberta e Uilson. Ainda não os conheço pessoalmente (à exceção do Pedro), mas saibam que tenho um carinho, respeito e admiração por cada um de vocês. Quanta coisa compartilhamos! Quanta coisa eu aprendi com vocês! Cada um/a, com suas singularidades e histórias de vida, me ajudou a evoluir. Sigamos nosso caminho, mas lembrem-se: ninguém solta a mão de ninguém!

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, instituição na qual me graduei e agora sou pós-graduada. Digo com orgulho que sou filha desta casa! Orgulhosa de ter sido formada por uma universidade que oferta um ensino público, gratuito, laico e de qualidade, comprometido com a formação profissional de seus acadêmicos. Agradeço ao PPGSS, por oferecer um programa de excelência no ensino e com acesso gratuito.

À administração municipal de São Pedro do Iguaçu, por oportunizar a redução de carga horária para o aprimoramento acadêmico através do mestrado. Agradeço a todos(as) os(as) colegas de trabalho que conviveram comigo durante este período, pela paciência, incentivo e compreensão nos momentos de extremo esgotamento que vivenciei no processo. Em especial à Franciele, à Cleusa e à Cláudia, vocês são muito especiais para mim.

Aos/às assistentes sociais, gestores/as municipais da política de assistência social, sujeitos/as desta pesquisa, um agradecimento especial por terem aceitado compartilhar nas entrevistas suas experiências e os desafios da gestão e contribuir significativamente com esta pesquisa. Sou imensamente grata!

LUBASKI, Marley Marcia Morch. **Atribuições e competências do(a) assistente social na política municipal de assistência social**: a gestão em questão. 2023. 220 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo-PR, 2023.

## RESUMO

A pesquisa desenvolvida para a formulação desta dissertação tem como objeto de estudo o exercício profissional de assistentes sociais enquanto gestores(as) da política municipal de assistência social. Historicamente a cultura do assistencialismo e da benesse tem impedido a efetivação da política de assistência social como direito de cidadania, em detrimento aos avanços que as normativas legais alcançaram. Desse modo, partindo do pressuposto de que os(as) profissionais assistentes sociais possuem capacidade técnica-operativa, ético-político e teórico-metodológica para atuar na formulação e gestão de políticas sociais, desenvolveu-se a seguinte questão norteadora: Quais atribuições e competências são desempenhadas pelos(as) assistentes sociais na função de gestores(as) municipais de assistência social, no mandato 2021/2024, no Estado do Paraná? A pesquisa teve como objetivo analisar as atribuições e competências do(a) profissional assistente social na função de gestor(a) municipal na política de assistência social, tendo como norte a historização da profissionalização da política de assistência social ao longo dos anos, apreendendo as atribuições e competências do(a) assistente social nesta política, analisando em que medida os(as) profissionais, na função de gestores(as) municipais, contribuem na efetivação de direitos sociais e avanço no processo de democratização. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório. Foram utilizados a pesquisa de campo como fonte primária, tendo como instrumentos de coleta de dados a entrevista semiestruturada e formulário de identificação, seguindo como fontes secundárias a pesquisa documental e bibliográfica. Os sujeitos desta pesquisa são profissionais assistentes sociais que estão exercendo a função de gestores(as) municipais na política de assistência social, no atual mandato (2021/2024), no estado do Paraná, com registro ativo no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/PR). Foi possível concluir com a pesquisa, que os(as) assistentes sociais utilizando-se da autonomia relativa profissional, expressam marcas diferenciadas do exercício de cargos de gestão, tanto em relação aos(as) usuários(as) quanto em relação aos trabalhadores(as) da política de assistência social, fecundando práticas democratizantes que tensionam a lógica neoliberal de restrição de direitos.

**Palavras-chave:** Atribuições e Competências do(a) Assistente Social; Gestão Municipal; Política de Assistência Social; Direitos Sociais.

LUBASKI, Marley Marcia Morch. **Duties and competencies of social workers in municipal social assistance policy: the management in question.** 2023. 220 f. Dissertation (Master in Social Work), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo-PR, 2023.

## ABSTRACT

The research developed to formulate this dissertation has as its object of study the professional practice of social workers as managers of municipal social assistance policy. Historically, the culture of welfare and benevolence has prevented the implementation of social assistance policy as a right of citizenship, to the detriment of the advances that legal regulations have achieved. Thus, based on the assumption that professional social workers have the technical-operative, ethical-political and theoretical-methodological capacity to act in the formulation and management of social policies, the following guiding question was developed: What responsibilities and competencies are performed by social workers? social workers in the role of municipal social assistance managers, in the 2021/2024 mandate, in the State of Paraná? The research aimed to analyze the duties and competencies of the professional social worker in the role of municipal manager in social assistance policy, having as its guide the historicization of the professionalization of social assistance policy over the years, understanding the duties and competencies of the social worker. in this policy, analyzing the extent to which professionals, in their role as municipal managers, contribute to the implementation of social rights and advancement in the democratization process. This is qualitative research, of an exploratory nature. Field research was used as the primary source, with semi-structured interviews and identification forms as data collection instruments, followed by documentary and bibliographical research as secondary sources. The subjects of this research are professional social workers who are working as municipal managers in social assistance policy, in the current term (2021/2024), in the state of Paraná, with active registration with the Regional Social Service Council (CRESS/PR). It was possible to conclude from the research that social worker, using their relative professional autonomy, express different characteristics of the exercise of management positions, both in relation to users and in relation to workers in social assistance policy, fertilizing democratizing practices that tension the neoliberal logic of restricting rights.

**Keywords:** Duties and Competencies of the Social Worker; Municipal Management; Social Assistance Policy; Social rights.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Regiões geográficas do Estado do Paraná.....	102
---	-----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios que integram a pesquisa por extensão territorial e população.....	103
Tabela 2 – Domicílios particulares permanentes. Classes de rendimento.....	105
Tabela 3 – Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo.....	106
Tabela 4 – IDHM por município.....	107
Tabela 5 – Comparativo Ranking Estadual e Nacional – IDHM por município.....	107
Tabela 6 – Distribuição dos municípios que compõem a amostra da pesquisa, por porte e por nível de gestão da Política de Assistência Social .....	108
Tabela 7 – Distribuição da rede socioassistencial nos municípios participantes da pesquisa...	109
Tabela 8 – Percentual de cobertura de famílias com perfil Cadastro Único cadastradas nos municípios.....	110
Tabela 9 – Valor recebido do Fundo de Participação do Municípios – FPM – 2021.....	111
Tabela 10 – Valores repassados para o Fundo Municipal de Assistência Social.....	112
Tabela 11 – Valor repassado pelo Programa Auxílio Brasil referente a outubro de 2022.....	113
Tabela 12 – Benefício de Prestação Continuada.....	114
Tabela 13 – Posição institucional da política de assistência social nos municípios pesquisados .....	115

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Perfil por faixa etária.....	118
Gráfico 02 – Quantidade de filhos(as).....	119
Gráfico 03 – Religião professada.....	119
Gráfico 04 – Instituições de ensino.....	121
Gráfico 05 – Conclusão da graduação.....	122
Gráfico 06 – Remuneração.....	126

## LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ACD	Auditoria Cidadã da Dívida
APMI	Associação de Proteção à Maternidade e Infância
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADSUAS	Sistema de Cadastro do SUAS (Sistema Único de Assistência Social)
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas
CAS	Conselho de Desenvolvimento Social
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
Coegemas	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
Cogemas	Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social
Congemas	Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DEM	Democratas
EaD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
Facemed	Faculdade Educacional de Medianeira
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FG	Função Gratificada
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social

FOREAS	Fórum Estadual de Assistência Social
FPAS	Fundo de Previdência e Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
IGD	Índice de Gestão Descentralizado
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NUCRESS	Núcleo de Base do Conselho Regional de Serviço Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PNAD COVID	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio referente a Covid-19
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
Provopar	Programa do Voluntariado Paranaense
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UniCesumar	Universidade Cesumar (Centro Universitário de Maringá)
Unioeste	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Unitins	Universidade Estadual do Tocantins
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 A PROFISSIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRABALHO DO(A) ASSISTENTE SOCIAL</b> .....	28
1.1 CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	41
1.2 COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DO(A) ASSISTENTE SOCIAL COMO TRABALHADOR(A) NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A CONTRIBUIÇÃO DE UMA CATEGORIA PROFISSIONAL.....	56
<b>2 A CONJUNTURA POLÍTICA E AS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	84
2.1 A CONJUNTURA POLÍTICA NO CENÁRIO DAS ELEIÇÕES DE 2020.....	84
2.2 A SINGULARIDADE DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS NA PESQUISA.....	94
<b>3. INSERÇÃO E LUTA: AS CONTRIBUIÇÕES DE ASSISTENTES SOCIAIS NAS GESTÕES MUNICIPAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	117
3.1 ASSISTENTES SOCIAIS GESTORES(AS): O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO CARGO .....	117
3.2 A PRESENÇA DO ASSISTENCIALISMO E CONSERVADORISMO NAS GESTÕES MUNICIPAIS.....	137
3.3 AS PARTICULARIDADES DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL ENQUANTO GESTOR(A) MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA .....	161
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	195
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	204
<b>APÊNDICES</b> .....	210
<b>ANEXO</b> .....	218

## INTRODUÇÃO

O estudo desta dissertação está situado em torno da temática sobre o exercício profissional de assistentes sociais enquanto gestores(as) da política municipal de assistência social. A motivação para o estudo deu-se a partir da experiência profissional como assistente social trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em um município de pequeno porte I, no qual tive a oportunidade de assumir a função de gestora municipal de assistência social no período de 2017 a 2020. Após encerrar o período de um mandato completo, a partir da experiência prática de responder aos desafios do cotidiano ético-político no processo de gestão da política municipal de assistência social, a realidade posta converteu-se em motivação para desenvolver esta pesquisa e a formação continuada na área.

Ao longo da minha trajetória profissional, questões relacionadas à gestão da política de assistência social sempre me acompanharam, participando ativamente da implantação e implementação da Política de Assistência Social no município, com a implantação e coordenação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e da implantação do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Esta experiência proporcionou a esta pesquisadora o conhecimento da operacionalização da Política de Assistência Social e do SUAS na realidade do oeste paranaense, sobretudo na função técnica, e que me deram segurança para assumir posteriormente o cargo de gestão.

Desse modo, no exercício da função de gestora, muitas situações exigiram colocar em prática competências e atribuições oriundas da minha formação profissional, que me capacitaram a tomar decisões voltadas ao direcionamento democrático e consolidação da Política de Assistência Social como direito. Contudo, as dificuldades inerentes ao cargo político que ocupava também se faziam presentes, materializando-se em atuar diante da necessidade de respostas institucionais que dessem conta dos projetos político-partidários, falta de recursos humanos e financeiros e, principalmente, com a falta de compreensão de atores políticos importantes na consolidação da Política de Assistência Social.

A partir desta experiência, algumas características ficaram marcadas no fazer profissional, como a capacidade de negociação, a capacidade de construir diálogos com outras secretarias e com outras figuras políticas para avançar na consolidação da assistência social como política de direito, superando a visão de cunho assistencialista e caritativo que a assistência social carrega do seu passado não tão distante.

Esta experimentação estimulou a busca pelo aprofundamento do conhecimento acadêmico. Assim, buscou-se explorar esse campo de atuação que vem requisitando profissionais do Serviço Social para assumi-lo, consoante as competências e habilidades técnico-operativas, teórico-metodológicas, ético-políticas e conhecimento prático sobre a política pública de assistência social que estes(as) profissionais apresentam.

Compreende-se importante e necessário para a profissão discutir os espaços do exercício profissional, buscando entender as relações que são estabelecidas, as reflexões que são feitas sobre o cotidiano do trabalho e como se deixam impressas as marcas da profissão. Neste sentido, também conhecer como o(a) profissional está lidando com o espaço de gestão que lhe é direcionado e quais os diálogos que têm estabelecido. Pois, é importante que o(a) profissional construa mediações teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas capazes de fundamentar a atuação na gestão e a partir de uma competência crítico-reflexiva viabilizar processos de gestão comprometidos com a perspectiva democrática e emancipadora.

Parte-se do pressuposto de que a Política de Assistência Social no Brasil não se constituiu do reconhecimento de um direito de cidadania, mas nasceu de um viés caritativo e de benesse, vinculada a ação da Igreja Católica, no período colonial como igreja oficial e na República com influência de demais denominações cristãs. Nesse viés, a figura da primeira-dama é a referência de uma prática assistencial voltada ao clientelismo e a filantropia. Para Medeiros (2019), ao longo de muitos anos a assistência social foi uma ferramenta utilizada para aproximar o governante da população, pelo histórico de práticas clientelistas e assistencialistas impressas nos serviços destinados a esta população. Desta maneira, cria-se a cultura de que a primeira-dama seria a figura mais indicada para assumir o papel de gestora desta política, uma vez que personifica a bondade do governante e atua como mediadora entre estes e os governados.

Pela sua condição de mulher e esposa do prefeito, dirigente com poder político local, a primeira-dama teria uma vocação “natural” para o “cuidado”, assumindo a função de estar a frente de ações, programas e projetos assistenciais aos mais pobres, demonstrando um traço patriarcal na reprodução da cultura do primeiro-damismo<sup>1</sup>. A equiparação equivocada da

---

<sup>1</sup> Torres (2002) sinaliza que os indícios da figura do primeiro-damismo remontam do período colonial, quando a esposa de Dom Pedro I, a Imperatriz Dona Leopoldina, interfere politicamente nos rumos da independência do Brasil. Os aspectos históricos que marcam a atuação da primeira-dama na construção da nação brasileira, faz com que a autora indique que o primeiro-damismo “nasce eminentemente como gestão política de racionalidade decisória e de ascendência ao marido governante” (Torres, 2002, p. 83).

assistência social à ajuda e a cultura do favor, personificando a figura de uma mulher bondosa, vinculada à benesse e a caridade (Medeiros, 2019)

A partir da década de 1980, o movimento de redemocratização do país, instaura um novo momento que se consolida na inscrição da assistência social na Constituição Federal de 1988, dentro do tripé da Seguridade Social (Couto, 2006). Avançando no campo das definições normativas, em 1993 é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a partir da qual, a assistência social passa a ser direito do cidadão e dever do Estado.

Este novo contexto passa a ordenar a construção de uma assistência social com caráter de política pública, com sistema descentralizado, participativo e com garantia de alocação de recursos financeiros, introduzindo o controle do setor público sobre os recursos repassados às entidades privadas, com mecanismos de avaliação e controle social. A assistência social, tal qual uma política pública de direitos, igualmente a sua condução e execução passa a exigir um caráter técnico e qualificado, ou seja, sua profissionalização.

Os anos seguintes foram marcados pela regulamentação do caminho institucional estabelecidos na LOAS. A questão passa a ser a implantação dos conselhos e dos fundos municipais e as reordenações institucionais que necessitavam ser instalados em todos os cantos do Brasil. Segundo as premissas promulgadas pela LOAS, nos estados, nos municípios e no Distrito Federal, deve existir uma instância específica, encarregada de coordenar a execução desta política, ou seja, um órgão gestor que deve assumir essa responsabilidade. Desta maneira, surge o desafio de instituir a estrutura funcional da política de assistência social nos estados e municípios com a criação de Secretarias, através de leis estaduais e municipais. Desenha-se a responsabilização do Estado na oferta e garantia de direitos socioassistenciais.

Em especial, no âmbito municipal, onde as demandas se colocam e onde a oferta dos serviços deve acontecer, a organização da estrutura de gestão desta política é especialmente desafiadora. Pois, com a descentralização decisória de poder, o município tem autonomia e sua parcela de responsabilidade em gerir e financiar a política de assistência social em âmbito local.

Em 2004, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que em seu escopo desenha a perspectiva de implantação de um Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, como novo modelo de gestão posteriormente regulamentado através da Lei nº 12.435/2011, alterando a LOAS.

O modelo de gestão proposto pelo SUAS é descentralizado e participativo e constitui-se na regulação e organização da rede de serviços socioassistenciais, em todo o território nacional. Efetivar a rede de proteção social na perspectiva da universalização da cidadania e defesa de direitos é a missão principal na constituição do SUAS. Para além da garantia de

direitos, segundo as novas normativas, sua concepção visa a proteção social à população que se encontra em situação de vulnerabilidade, risco e exclusão.

Essa estrutura do SUAS, cria uma organização institucional, ético-política e informacional para a assistência social e a partir dessa nova organização e das mediações que a tecem pode-se de maneira mais efetiva implementar, na esfera pública, direitos concernentes à assistência social.

A assistência social enquanto política pública foi sendo padronizada por leis e normas. Desse modo, temos que a essência da assistência social, inscrita tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na LOAS, PNAS/2004 e na NOB/SUAS é baseada na noção de direito na sua concepção mais concreta, tendo caráter de universalidade.

Com a estruturação deste Sistema, observa-se também o enfrentamento na superação de práticas como o assistencialismo e o primeiro-damismo, possibilitando o avanço na profissionalização da PNAS, exigindo daqueles que estavam a frente do planejamento e execução das ações, competência técnica para exercer as prerrogativas legais desta política, em contrariedade a tradição clientelista.

Assim, desde as primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social até a promulgação da NOB-RH/SUAS e posteriormente sua implementação, viu-se um processo de avanço e a profissionalização da política de assistência social tem sido uma pauta dos setores progressistas. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), através da Resolução nº 17, de 20 de julho de 2011, instituiu os profissionais de referência definidos pela NOB-RH/SUAS que podem compor as equipes de atendimento, conforme os níveis de proteção social do SUAS, dentre esses os profissionais que preferencialmente poderão ocupar os cargos de gestão do SUAS, onde figura o(a) profissional assistente social.

O(a) gestor(a) público da assistência social, possui funções delegadas de articulação, planejamento, análise, investigação, direção, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de serviços, programas e projetos nos espaços de intervenção. Outrossim, o perfil profissional do(a) assistente social, tanto no âmbito do trabalho quanto da formação profissional requer a intervenção na formulação, organização e administração de serviços sociais. Destarte, a gestão apresenta-se como atribuição do(a) profissional assistente social.

Contudo, torna-se necessário clareza sobre a finalidade ético-política que o(a) profissional irá imprimir no processo de gestão, podendo ser uma finalidade democrática e emancipadora ou uma finalidade comprometida com as relações de dominação da sociedade capitalista (Filho; Gurgel, 2016).

Neste contexto contraditório, temos a emergência de profissionais assistentes sociais assumindo os espaços de gestão da política de assistência social. Estes(as) profissionais têm ao mesmo tempo realizado o exercício profissional e o enfrentamento da cultura política tradicional brasileira de nomear para cargos de gestão “pessoas de confiança” do grupo político que se encontra no poder. Portanto, para assumir o cargo de gestão da política de assistência social, ao(a) assistente social não basta apenas competência técnica, é necessário utilizar-se de todo o aparato teórico-metodológico e ético-político que está impresso na profissão.

A indagação proposta neste estudo consiste na reflexão sobre o trabalho do(a) assistente social enquanto gestor(a) na política municipal de assistência social, considerando a necessidade histórica de profissionalização da assistência social para combater o assistencialismo e a necessária construção de consensos para consolidar a cultura do direito, que requer planejamento e continuidade. Daí a pergunta norteadora: “Quais atribuições e competências são desempenhadas pelos(as) assistentes sociais na função de gestores(as) municipais de assistência social, no mandato 2021/2024, no Estado do Paraná?”.

Tal questionamento visa compreender como a atuação de assistentes sociais na gestão da política municipal de assistência social pode contribuir com a perspectiva da lógica do direito e no enfrentamento das desigualdades sociais. Ao estudar o movimento deste objeto, considerou-se a delimitação temporal do período do mandato atual das gestões municipais de assistência social – 2021/2024 – pela praticidade em levantar o universo de assistentes sociais gestores(as) no Estado do Paraná e pela conjuntura política pós-golpe de 2016, que se caracteriza por um processo de desmonte da PNAS e do SUAS e desconstrução de direitos socioassistenciais na realidade brasileira, desafiando a gestão do SUAS.

Nos últimos 35 anos, o reconhecimento da Política de Assistência Social como política da Seguridade Social a partir da Constituição Federal de 1988, a respectiva aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993 e a implantação do SUAS em 2005, representaram o avanço democrático no reconhecimento de direitos sociais e dever de Estado. Porém, a conjuntura neoliberal, de concentração de renda e poder, reproduz e fortalece a cultura do primeiro-damismo, que personifica a ideia da benesse e do favor, avivando a política do assistencialismo em detrimento a política de direitos. Sendo assim, a hipótese levantada nesta dissertação sugere que, com o avanço da profissionalização da Política de Assistência Social e da formação continuada, os(as) assistentes sociais ao assumirem a função de gestores(as) municipais da Política de Assistência Social, no exercício de suas atribuições e competências, numa perspectiva de garantia de direitos, contribuem para o enfrentamento da cultura política do assistencialismo e do primeiro-damismo.

Assim, considerando o movimento proposto nesta dissertação, definiu-se como objetivo geral norteador da pesquisa: analisar as atribuições e competências do(a) assistente social na função de gestor(a) municipal da política municipal de assistência social, particularmente no mandato 2021/2024, no Estado do Paraná. A partir deste objetivo geral, três outros objetivos específicos se desdobraram: contextualizar historicamente o processo de profissionalização da Política de Assistência Social no Brasil; apreender as atribuições e competências do(a) assistente social na área da Política de Assistência Social; e, analisar em que medida os(as) assistentes sociais, na função de gestores(as) municipais na Política de Assistência Social contribuem na efetivação de direitos sociais e avanço no processo de democratização.

Em termos metodológicos, do ponto de vista da forma de abordagem, utilizou-se da pesquisa qualitativa, que de acordo com Minayo (2016), divide-se em três etapas: fase exploratória, trabalho de campo e análise do material empírico documental. Quanto aos objetivos e grau do problema, desenvolveu-se uma pesquisa exploratória, com objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, do objeto de estudo.

Em relação às fontes utilizadas, o presente estudo está direcionado pela pesquisa de campo, documental e bibliográfica. Pela sua natureza qualitativa, utilizou-se a pesquisa empírica como fonte primária de pesquisa, conhecida também como pesquisa de campo. Para Minayo (2016):

Entendemos campo, na pesquisa qualitativa, como o recorte espacial que diz respeito à abrangência, tem termos empíricos, do recorte teórico correspondente ao objeto da investigação (...). A pesquisa social trabalha com gente e com suas realizações, compreendendo as pessoas ou grupos como atores sociais em relação e em perspectivas. Assim como os documentos devem ser considerados produtos, projetos e exposição de ações. Os sujeitos/objetos de investigação, primeiramente, são construídos teoricamente enquanto componentes do objeto de estudo. No campo, eles fazem parte de uma relação de intersubjetividade, de interação social com o pesquisador, daí resultado num produto compreensivo que não é a realidade concreta e sim uma descoberta construída com todas as disposições em mãos do investigador: suas hipóteses e pressupostos teóricos, seu quadro conceitual e metodológico, suas interações, suas entrevistas e observações, suas inter-relações com os colegas de trabalho (Minayo, 2016, p. 57).

As fontes secundárias utilizadas compuseram-se de pesquisa documental e bibliográfica. A pesquisa documental utilizou-se de documentos de domínio público, como legislações, orientações técnicas, resoluções e outros documentos que diziam respeito à Política de Assistência Social, publicados e relacionados ao Ministério do Desenvolvimento Social

(MDS), ao Ministério da Cidadania e ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Além de publicações e regulamentações das práticas profissionais na Política de Assistência Social elaboradas principalmente pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), bem como a Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social e o Código de Ética da Profissão. A pesquisa bibliográfica foi desenvolvida a partir do estudo das produções que tinham por base o objeto de estudo, em banco de dados virtuais, bibliotecas e banco de teses e dissertações, resumindo-se a livros, periódicos, produções acadêmico-científicas e dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES).

Quanto às técnicas de pesquisa e aos instrumentais de coleta de dados, os procedimentos operacionais utilizados foram o Questionário e a Entrevista Semiestruturada. O questionário é uma “(...) técnica de investigação composta por número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas situações vivenciadas, etc.” (Gil, 1999, p. 128). Os tipos de questões definidas no questionário foram abertas e fechadas. Considerando os recursos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), o questionário foi construído no programa *Google Forms* e enviado nos endereços de *e-mail* dos participantes da pesquisa. O *Google Forms* é uma ferramenta gratuita de criação de formulários on-line disponível para qualquer usuário que possui uma conta *Google* e ainda pode ser utilizado por diversas plataformas, inclusive por meio do celular.

Segundo Minayo (2016, p. 58), a técnica da entrevista “tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a esse objetivo”. Nesta pesquisa, a escolha pela organização da entrevista foi a semiestruturada “(...) que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (Minayo, 2016, p. 59), privilegiando o contato com os entrevistados e ressaltando a importância da colaboração na pesquisa.

Para construção preliminar do universo de pesquisa, procedeu-se a um levantamento no sistema de cadastro do Sistema Único de Assistência Social (CADSUAS<sup>2</sup>). Nesse cadastro, foi possível levantar quais profissionais, identificados(as) no CADSUAS como assistentes

---

<sup>2</sup> O CADSUAS comporta as informações relativas às prefeituras, órgãos gestores, fundos e conselhos municipais, e entidades que prestam serviços socioassistenciais de todo o território nacional e estava vinculado ao Ministério da Cidadania.

sociais, exercem o cargo de Secretários(as) Municipais, com mandato no período de 2021 a 2024, no Estado do Paraná. O levantamento foi realizado no período de 18 de janeiro a 02 de fevereiro de 2022 e identificou-se 72 (setenta e dois) profissionais nessa condição em lista com nome e município onde exercem a função, bem como qual a natureza do cargo que ocupam no município, se servidores estatutários ou cargos comissionados.

Tendo em vista que o objetivo da pesquisa é analisar as atribuições e competências do(a) assistente social na função de gestor(a) municipal na política de assistência social, partiu-se do dispositivo legal de que só é assistente social quem possui registro profissional ativo no respectivo Conselho Regional de Serviço Social. Dessa maneira, adotou-se como critério de seleção para constituição do universo da pesquisa, possuir registro ativo no Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), a partir dos nomes do levantamento, procedeu-se a consulta pública no site do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Após a consulta pública no site do CFESS, chegou-se ao universo de pesquisa de 52 (cinquenta e dois) profissionais assistentes sociais, que possuíam registro ativo no CRESS.

A partir da delimitação do universo de pesquisa, passou-se a fazer o trato dos dados referente ao porte de município e região geográfica paranaense onde estavam localizados os profissionais. Assim, os municípios foram identificados conforme a estratificação por porte populacional adotado pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da Política Nacional de Assistência Social – PNAS 2004, como: pequeno porte I – com população de até 20.000 habitantes; pequeno porte II – com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte – com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte – com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e metrópole – com população superior a 900.000 habitantes.

Considerando que o cargo de gestor municipal da política de assistência social é um cargo político, de livre nomeação do gestor municipal, levantou-se também o partido político do prefeito de cada um dos 52 (cinquenta e dois) municípios.

Após os critérios de determinação do universo acima evidenciados e percorrido este caminho metodológico, identificou-se profissionais assistentes sociais localizados geograficamente da seguinte maneira: 04 (quatro) na região noroeste; 03 (três) na região Centro Ocidental; 15 (quinze) na região Norte Central; 06 (seis) na região Norte Pioneiro; 05 (cinco) na região Centro Oriental; 07 (sete) na região Oeste; 03 (três) na região Sudoeste; 02 (dois) na região Centro-Sul; 02 (dois) da região Sudeste; e 06 (seis) na região Metropolitana de Curitiba. Observa-se a concentração maior de profissionais na região Norte Central, seguido da região Oeste e da região Norte Pioneiro.

Em relação às siglas partidárias, foram identificados 14 (quatorze) partidos políticos assim distribuídos: 03 do Republicanos-10; 02 do PP-11; 02 do PDT-12; 02 do PT-13; 05 do MDB-15; 04 do PSL-17; 02 do PSC-20; 03 do PL-22; 02 do Cidadania-23; 03 do DEM-25; 03 do PSB-40; 01 do PSDB-45; 19 do PSD-55; e 01 do PROS-90. Em relação a estratificação por porte populacional, foram identificados: 34 municípios de Pequeno Porte I; 09 municípios de Pequeno Porte II; 04 municípios de Médio Porte; e, 05 municípios de Grande Porte.

Dessa maneira, no primeiro levantamento para dimensionar o universo da pesquisa no Estado do Paraná, verifica-se que 13,03% dos municípios paranaenses contam com profissionais assistentes sociais ocupando cargo de gestor(a) da política municipal de assistência social. Sendo que destes, a imensa maioria estão localizados em municípios de pequeno porte I, 65,38%; seguidos de municípios de pequeno porte II, 17,31%; municípios de grande porte, 9,62%; e municípios de médio porte com 7,69%.

Quanto à natureza do cargo que os(as) profissionais ocupam, verifica-se que a maioria (51,92%) foram identificados como ocupantes de cargo em comissão, contra 44,23% cadastrados no CADSUAS como servidores estatutários. Foram identificados ainda 01 (um) profissional cadastrado com vínculo temporário e 01 (um) registrado como empregado público celetista. Detalhando as informações sobre a natureza do cargo, observa-se que dos 34 (trinta e quatro) municípios de pequeno porte I, 17 (dezessete) profissionais são cargos comissionados, 15 (quinze) são servidores estatutários, 01 (um) servidor temporário, e 01 (um) empregado público celetista. Nos 09 (nove) municípios de pequeno porte II, foram identificados 05 (cinco) cargos comissionados e 04 (quatro) servidores estatutários. Nos 04 (quatro) municípios de médio porte, 03 (três) são servidores estatutários contra 01 (um) comissionado. Fator inverso ocorreu nos 05 (cinco) municípios de grande porte, nos quais 01 (um) somente é servidor estatutário contra 04 (quatro) que são cargos comissionados.

Em relação ao gênero, observa-se que o sexo feminino ocupa hegemonicamente os maiores percentuais, sendo 94,23% contra 5,77% do gênero masculino. Em números absolutos, temos que 49 (quarenta e nove) profissionais são do gênero feminino e 03 (três) são do gênero masculino. Sendo que os profissionais do gênero masculino estão localizados 01 (um) na região norte central e 02 (dois) na região oeste.

Após a identificação das variáveis da pesquisa e buscar entender como essas variáveis se colocam dentro do universo de pesquisa, foram aplicados os seguintes critérios para a seleção da amostra: 1º critério – 50% de cada natureza de vínculo institucional; 2º critério – no mínimo 02 municípios de cada porte populacional; 3º critério – 01 município de cada sigla partidária identificada; 4º critério – abranger todas as macrorregionais do Estado.

Depois de aplicados os critérios, chegou-se ao resultado de 14 (quatorze) profissionais, localizados geograficamente nas seguintes regiões: 01 no norte pioneiro; 03 no norte central; 03 no centro ocidental; 03 na região oeste; 01 na região metropolitana; 01 no sudoeste; 01 no noroeste; e, 01 no centro oriental. Considerando que há uma hegemonia de municípios de pequeno porte I tanto no Estado do Paraná quanto no universo da pesquisa, seguiu-se essa tendência na aplicação dos critérios para seleção da amostra. Assim, dos 14 (quatorze) profissionais selecionados, 50% localizavam-se em municípios de pequeno porte I.

Considerando todos os critérios aplicados para a seleção da amostra, optou-se em priorizar os três primeiros critérios em detrimento ao critério da região geográfica. Desse modo, a seleção da amostra não atingiu todas as regiões geográficas, ficando sem representatividade a Região Geográfica Centro-Sul e a Região Geográfica Sudeste.

Após a definição da amostra de pesquisa, iniciou-se o processo de contato preliminar com os sujeitos selecionados via telefone durante os meses de março e abril de 2022. Neste contato preliminar procurou-se conversar diretamente com a(o) profissional assistente social que estava ocupando o cargo de gestor(a) municipal de assistência social, realizando a identificação da pesquisadora, explicando as motivações da pesquisa, os métodos que seriam utilizados para o levantamento dos dados e convidando a(o) profissional para estar participando. Inicialmente, dos 14 (quatorze) profissionais selecionados na amostra, 10 (dez) aceitaram prontamente participar da pesquisa. Dos demais profissionais, 03 (três) já não estavam mais exercendo a função de secretárias(os) municipais de assistência social e foram substituídos por outros municípios que seguiam as mesmas características aplicados nos critérios da amostra, com predominância do critério da sigla partidária, seguido de natureza do cargo e porte de município. E apenas 01 (um) profissional manifestou não querer participar da pesquisa, para o qual foi substituído por outro com características semelhantes de sigla partidária, natureza do cargo e porte de município.

Com essa nova configuração da amostra, mantendo prioridade dos critérios de sigla partidária, natureza do cargo e porte de município, além das regiões Centro-Sul e Sudeste, não foi possível representatividade das regiões geográficas paranaenses: Noroeste e Norte Pioneiro.

Durante esse período preliminar buscou-se contato com esses novos profissionais que foram incluídos na amostra, obtendo êxito com 02 (dois) dos 04 (quatro) profissionais, sendo que 02 (dois) foram contatados novamente no mês de julho de 2022 sobre o interesse em participar da pesquisa e apenas 01 (um) manifestou interesse positivo. A última profissional da amostra não respondeu ao convite e não havia mais municípios com a mesma sigla partidária

para serem substituídos, como era um município de pequeno porte I, não interferiu na representatividade desse critério no conjunto da amostra.

Ajustados os instrumentos para a coleta de dados, em julho de 2022 iniciaram os procedimentos para a pesquisa de campo. Foram encaminhados, nos e-mails fornecidos pelas(os) profissionais, o convite formal para a participação na pesquisa, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C) aprovado pelo Comitê de Ética e o link de acesso ao Formulário de Identificação, elaborado por meio do *Google Forms* (Apêndice A) para que as(os) sujeitos(as) pudessem inserir as informações de identificação iniciais. Após a assinatura do TCLE e preenchimento do formulário de identificação, a pesquisadora mantinha contato com os(as) sujeitos(as), através de aplicativo de mensagens, para o agendamento da entrevista semiestruturada, a qual foi realizada de forma remota síncrona por meio de plataformas digitais como *Microsoft Teams* e *Google Meet*, cujos link's de acesso eram encaminhados pela pesquisadora. O roteiro da entrevista encontra-se no Apêndice B.

A efetivação da coleta de dados da pesquisa se deu entre o mês de julho e início do mês de agosto de 2022. Foram entrevistadas(os) 13 (treze) profissionais assistentes sociais que estão ocupando o cargo de secretárias(os) municipais de assistência social no Estado do Paraná, no mandato 2021/2024. As entrevistas foram gravadas e autorizadas pelos(as) participantes, e posteriormente transcritas e encaminhadas aos(as) sujeitos(as) para avaliação do conteúdo da transcrição.

Diante do caráter qualitativo desta pesquisa, o procedimento de análise dos dados adotado foi a análise de conteúdo. A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos. É uma técnica de pesquisa que trabalha com a palavra, permitindo de forma prática e objetiva produzir inferências no conteúdo da comunicação de um texto replicáveis ao seu contexto social. Essa análise, conduzindo as descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum (Gomes, 2016).

O processo de investigação expresso na pesquisa de campo, documental e bibliográfica foi intenso neste período também marcado pelo contexto da COVID 19 e suas consequências. Ao longo do período, estudos e aproximações sucessivas foram sendo construídas no processo de orientação da pesquisa e presente dissertação de mestrado.

A exposição do estudo e pesquisa realizados consiste em três capítulos, cuja divisão atende aos seguintes objetivos: aprofundar teoricamente o tema da profissionalização da política de assistência social, conceitos e configurações no âmbito da realidade brasileira,

refletindo sobre a trajetória do Serviço Social enquanto profissão e as marcas deixadas por assistentes sociais gestores no exercício da autonomia relativa para tensionar a ampliação de direitos. Em seguida, refletir sobre a conjuntura política nacional no contexto das eleições municipais de 2020 e as implicações para as gestões municipais da política de assistência social, dentro da singularidade dos municípios envolvidos na pesquisa. E, finalmente, analisar as atribuições e competências desempenhadas por assistentes sociais gestores(as) municipais na realidade sócio-ocupacional destes(as) profissionais.

Sendo assim, o primeiro capítulo apresenta, do ponto de vista conceitual, reflexões sobre a constituição das políticas sociais no Estado capitalista, discorrendo sobre a contradição existente na gestão estatal das políticas sociais. Neste diálogo, procurou-se mergulhar no movimento do objeto, debatendo o processo de profissionalização da assistência social e o legado contributivo que a categoria de assistentes sociais facultou no processo histórico de viabilização da assistência social como direito social e dever do Estado. Desse modo, buscou-se apreender as atribuições e competências desenvolvidas pelo(a) assistente social na política de assistência social, utilizando-se da categoria *autonomia relativa* para fundamentar a natureza do trabalho profissional.

O segundo capítulo aborda sobre o recente cenário político brasileiro, a partir do golpe institucional de 2016, que destituiu Dilma Rousseff do cargo de presidenta do Brasil, e abriu espaço para um período histórico no país marcado pelo aumento do conservadorismo, do neofascismo e pela ofensiva ultraneoliberal, que visando atender os interesses do capital financeiro, de maneira agressiva e radical atuou para privatizar empresas e serviços públicos e desconstruir direitos sociais que ainda restavam no início do século XXI. Cenário particularmente desafiador para os gestores que atuaram e atuam neste contexto ultraneoliberal, haja vista que as conquistas possibilitadas com o advento da PNAS e do SUAS foram duramente atacadas. Neste período houve desmonte e regressão de direitos na condução da assistência social implementada pelo governo federal, por meio de congelamento de recursos, retorno do primeiro-damismo, descoordenação das ações, incentivo ao trabalho voluntário, promoção da filantropia e da caridade, aprofundamento da precarização das relações de trabalho etc., agudizado pela eclosão da crise pandêmica mundial da Covid-19. Neste item contextualizou-se especificamente os municípios no qual os sujeitos da pesquisa atuam como gestores(as) municipais, abordando aspectos e características socioeconômicas a partir do processo de descentralização e municipalização ocorrido com a Constituição de 1988, que preconiza autonomia político-administrativa para estados e municípios desenvolverem sua organização a partir da realidade local.

No terceiro capítulo, buscando adentrar mais diretamente no objeto de estudo, apresenta-se a análise dos resultados da pesquisa de campo realizada com os(as) 13 (treze) assistentes sociais ocupantes de cargo de gestão municipal da política de assistência social no Estado do Paraná, no mandato 2021/2024. Neste capítulo, procurou-se traçar um perfil destes(as) profissionais e avaliar como se deu o processo de ocupação do cargo de gestão, além de discutir questões relacionadas ao enfrentamento da cultura do assistencialismo e do conservadorismo nas gestões municipais. Também analisa as contribuições profissionais na efetivação de direitos, no avanço do processo de democratização e na qualificação da política de assistência social em seus respectivos municípios.

Ao final, algumas considerações que procuram sinalizar as compreensões obtidas com o movimento do objeto de pesquisa, desenvolvidas neste estudo, e que objetivam oferecer contribuições para a construção e produção do conhecimento sobre a temática de assistentes sociais gestores na política municipal de assistência social no Brasil a partir da realidade paranaense no período recente.

Fica o convite ao investimento individual e coletivo na formação continuada, estudo e pesquisa, fundamentais para os avanços necessários, propostos e defendidos pela categoria de assistentes sociais e pelo Serviço Social brasileiro.

## **1 A PROFISSIONALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRABALHO DO(A) ASSISTENTE SOCIAL**

Neste capítulo intenciona-se contextualizar historicamente o processo de profissionalização da política de assistência social no Brasil e apreender as atribuições e competências do(a) profissional assistente social inserido nesta área de atuação.

Contudo, para que se possa compreender melhor a dinâmica da profissionalização da assistência social, que perpassa pela sua histórica concepção de não-política até a inserção no tripé da Seguridade Social com a Constituição de 1988, faz-se necessário uma discussão inicial sobre a constituição da política social na sociedade capitalista, a concepção e o papel do Estado nesse processo.

Nos estudos relacionados à temática da política social, autores como Behring e Boschetti (2011), Netto (2011) e Vieira (2009), apontam a condicionalidade desta às características políticas e econômicas do Estado, não dissociando-a da forma como a sociedade capitalista se constitui, através de conflitos e contradições decorrentes do processo de acumulação, e nem das formas como a sociedade organiza respostas às questões emanadas das desigualdades sociais inerentes ao modo capitalista de produção.

Behring e Boschetti (2011) em seu estudo sobre a política social, buscam relacionar a temática em seu desenvolvimento histórico com o enfrentamento das expressões da “questão social”<sup>3</sup>. As autoras demonstram como a política social vai se metamorfoseando em diversos momentos históricos, acompanhando os momentos de inflexão econômica, política e cultural do mundo do capital, no contexto da luta de classes e de sua repercussão para o Estado. Desta maneira, é possível verificar que o fenômeno política social nasce com as contradições impostas pela sociedade burguesa e não existe fora do Estado burguês.

Desse modo, o papel do Estado só é passível de compreensão se analisado à luz da dinâmica contraditória das relações entre as classes sociais numa sociedade concreta. Nesse sentido, o Estado pode ser concebido como uma relação de forças, desigual e assimétrica que

---

<sup>3</sup> Compreendemos, de acordo com Netto (2011) que a expressão “questão social” é uma expressão conservadora e em si, dissimula a contradição e o antagonismo da relação social essencial do modo de produção capitalista: a relação capital x trabalho. Conforme Iamamoto (2001, p. 77), “a questão social não é senão 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. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão”.

atua tanto na viabilização da acumulação quanto na reprodução das classes subalternas<sup>4</sup>, assumindo um papel de regulador e fiador dessas relações (Yazbek, 2006).

A discussão sobre o papel do Estado é desencadeada por volta dos séculos XVI e XVII, a partir da decadência da sociedade feudal e da lei divina como fundamento das hierarquias. Na sociedade feudal, o Estado é absolutista, com divisão do poder entre o soberano e a igreja, sendo que a organização social era tida como um desígnio metafísico, ou seja, era vontade de Deus. O poder do soberano era passado de geração em geração de maneira hereditária.

Na mudança do Estado feudal para o Estado moderno, temos os princípios do liberalismo econômico que vai romper com o feudalismo. Desse modo, Behring e Boschetti (2011) realizam uma incursão histórica reflexiva que precede o liberalismo e busca apreender como ela compreende o lugar do Estado na sociabilidade. As autoras trazem que desde Maquiavel busca-se uma abordagem racional para o exercício do poder político por meio do Estado, que naquele momento era visto como uma espécie *de mediador civilizador*, que deveria controlar as paixões por vantagens materiais próprias do homem em estado de natureza<sup>5</sup>. Para tanto, explicitam a interpretação e concepção do papel do Estado na sociedade civil a partir de três autores contratualistas<sup>6</sup>: Hobbes, Locke e Rousseau.

---

<sup>4</sup> Yazbek (2006) trabalha com a categoria subalterno em seu livro “Classes subalternas e assistência social”, trazido do legado gramsciano e retrata a classe em que se inserem os usuários das políticas sociais, particularmente os usuários da política de assistência social. Para a autora, a subalternidade refere-se ao mundo dos dominados, que são submetidos à exploração e exclusão social, econômica e política. Numa ausência de poder de mando, de decisão, de criação e de direção, os subalternos estão sob o domínio daqueles que detêm o poder econômico e o poder de decisão política. Segundo a autora, “historicamente, os subalternizados vêm construindo seus projetos com base em interesses que não são seus, mas que lhe são inculcados como seus. Experienciam a dominação e a aceitam, uma vez que as classes dominantes, para assegurar sua hegemonia ou dominação, criam formas de difundir e reproduzir seus interesses como aspirações legítimas de toda sociedade” (Yazbek, 2006, p. 18). Ao longo da história brasileira, a subalternidade vem sendo introjetada com experiências políticas de predomínio da dominação, embora existam momentos sociopolíticos de lutas entre dominantes e dominados. Práticas de enfrentamento e superação da subalternidade podem ser observadas em movimentos sociais, partidos políticos, nas lutas sociais e políticas da maioria da população brasileira, com práticas cotidianas de contestação e resistência à dominação. Essas práticas de enfrentamento possibilitam a conquista de direitos e projetam uma visibilidade às classes subalternas, que se reconhecem enquanto classe e avançam no processo de ruptura da condição subalterna. “Nesse processo, a coletividade criada pela consciência de que são ‘iguais’ na pobreza, na exclusão e na subalternidade coloca a questão da *cidadania dos subalternos* em um novo patamar: na perspectiva de sua constituição como *sujeitos políticos, portadores de um projeto de classe*” (Yazbek, 2006, p. 19 grifo da autora).

<sup>5</sup> Estado de natureza pode ser entendido como uma condição social em que era inexistente um Estado político instituído (Souza, 2010, p. 28).

<sup>6</sup> Os chamados “contratualistas” são filósofos que defendiam o estabelecimento de uma espécie de “acordo” – um contrato – entre os homens e o Estado, a fim de garantir a sobrevivência. Segundo esta filosofia o homem vivia em um estado natural onde não havia nenhuma organização política e para se proteger das ameaças que surgem, o homem precisa de alguém maior e imparcial que lhe garanta seus direitos naturais. Dessa maneira, o homem aceita alienar a sua liberdade para se submeter às leis da sociedade e do Estado. E o Estado se compromete a defender o homem, o bem comum e dar condições para que ele se desenvolva. Esta relação entre o indivíduo e o Estado é chamada então de “contrato social”.

Souza (2010) contribui em seus estudos ressaltando a importância das produções desses três autores contratualistas, pois segundo o autor expressam o confronto teórico das relações sociais no interior do sistema feudal. Fundamentando-se em Marx, o autor recorda que o período da filosofia contratualista, marcada nos séculos XVII e XVIII, coincide com a acumulação primitiva de capital, período histórico que marca o início do potencial econômico e político da burguesia como classe social. As relações sociais do período feudal não favoreciam relações mercantis livres que pudessem potencializar o poder da burguesia, as amarras do antigo regime precisavam ser modificadas. Desse modo, os contratualistas estavam comprometidos com um ordenamento social que garantisse direitos à burguesia, que eram cerceados pelo absolutismo feudal, como o de vida em Hobbes, de propriedade privada em Locke, e de liberdade em Rousseau. Para Souza (2010, p. 27) “é legítimo afirmar que os contratualistas reclamavam o que posteriormente fora denominado de Estado de Direito, isto é uma forma determinada de relação entre Estado e sociedade civil que garantisse a todos os homens direitos naturais fundamentais inalienáveis”.

Behring e Boschetti (2011) ressaltam o componente transformador da maneira de pensar a economia e a sociedade nos primórdios do liberalismo, no século XIX. A burguesia latente queria romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, personificadas no poder discricionário do Estado absoluto. Contudo, a consolidação da hegemonia da burguesia como classe politicamente dominante, levou ao estabelecimento de um antiestatismo radical. Nesse sentido, colabora o pensamento de David Ricardo e Adam Smith, que segundo as autoras, formula a justificativa econômica para a busca do interesse individual, introduzindo a tese que será o fio condutor do Estado liberal, ou seja, o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulamentação pelo livre mercado, que atua como uma “mão invisível”, buscando o bem-estar coletivo, sem a interferência do Estado, que fornece apenas a base legal para a atuação desse livre mercado. “Trata-se, portanto, de um Estado mínimo, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil” (Behring; Boschetti, 2011, p. 59-60).

O Estado que surge neste momento de transformação é o Estado liberal, com o objetivo de assegurar a segurança de todos e a liberdade individual. O pressuposto que orienta o Estado liberal é o de que todos são livres para construir seu próprio destino e o direito à propriedade privada iguala todos os indivíduos. Entretanto, essa igualdade preceituada neste contexto é contraditória, haja vista que ser proprietário de um meio de produção não é a mesma coisa que ser proprietário da força de trabalho. Ainda que no campo do direito as leis garantam que todos são iguais, a desigualdade desponta no campo das relações de produção. A ausência do Estado

na intervenção das relações sociais, nega as políticas sociais, o que era conveniente para os liberais burgueses que podiam explorar a venda da força de trabalho de maneira extenuante.

Souza (2010) contribui ao trazer a discussão do Estado e da sociedade civil em Marx, para o qual era necessário analisar essas categorias à luz de seu componente histórico. Para Souza (2010), Marx demonstrava que as contradições e os fetiches da sociedade capitalista impregnam a vida social, marcadas pela não ultrapassagem do nível aparente da realidade, a discussão sobre o Estado e a sociedade civil não está descolado da história e da totalidade social, como tal não fazem parte de uma “natureza humana” imutável e eterna. Dessa maneira, Souza (2010) avalia que a Marx consegue demonstrar a vinculação orgânica entre o Estado e capital a partir da sua recuperação histórica, segundo o autor:

(...) a sociedade civil-política inaugurada a partir da revolução de 1789 liberta a burguesia das amarras da aristocracia feudal. A burguesia, de posse da propriedade privada dos meios de produção, passa a requerer, ou descartar a força de trabalho necessária às suas atividades de acumulação de capital [...] Os trabalhadores, por sua vez, foram expropriados de suas terras, destituídos dos meios de produção, no período da acumulação primitiva, restando apenas a venda da capacidade de trabalho, em um mercado dominado por burgueses enriquecidos, como forma de reprodução da sua vida. O Estado burguês, observa Marx, vai ter seu principal papel na regulação dessas que são as relações fundamentais da sociedade civil-política burguesa – as relações de produção. Sendo assim, o Estado é sempre uma instância em desfavor dos trabalhadores, já que pode regular, mas nunca extinguir essa mediação fundamental: a exploração do trabalho pelo capital (Souza, 2010, p. 37).

Behring e Boschetti (2011) sintetizam alguns elementos essenciais do liberalismo que possibilitam compreender a reduzida intervenção do Estado nas políticas sociais, naquele período histórico, como: predomínio do individualismo; o bem-estar individual sobrepõem-se ao coletivo; predomínio da liberdade e competitividade; naturalização da miséria; predomínio da lei da necessidade; manutenção de um Estado mínimo; políticas sociais estimulariam o ócio e o desperdício; e, a política social tratada como um paliativo.

Segundo estas autoras, no final do século XIX, a mobilização e a organização da classe trabalhadora contribuíram para a mudança da natureza do Estado liberal. Como resposta às mobilizações, reivindicações e organização dos trabalhadores, para além de ações repressivas, foram incorporadas algumas demandas dos movimentos operários à legislação, que proporcionaram melhorias nas condições de vida da classe trabalhadora. Contudo, o reconhecimento de direitos não coloca em xeque os fundamentos do capitalismo, cerne da “questão social”, ou seja, a exploração do capital sobre o trabalho. Nesse sentido,

As primeiras iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas na relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social [...] ou, de outro modo, não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista no século XX. Houve sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais (Behring; Boschetti, 2011, p. 63).

Vieira (2009) reforça que durante o século XIX rompeu o que tem se chamado de “problema da relação capital-trabalho”, “questão social”, ou “luta de classes”. Segundo o autor, apesar da variação de nome, a compra e venda da força de trabalho, determinaram respostas diversas por parte dos empresários, que ora reagiam de forma repressiva e em outras prometiam melhorias de vida, ou até mesmo pregavam a harmonia de interesse entre capital e trabalho, no progressivo crescimento da produtividade industrial. Fato é que para o autor, a política social aparece no capitalismo decorrente das lutas e mobilizações operárias ocorridas ao longo das primeiras revoluções industriais, e “antes de traduzir-se em estratégia governamental, a problemática concernente à política social está presente nas principais reivindicações trabalhistas do século passado” (Vieira, 2009, p. 143).

Ressalta-se que neste período do final do século XIX e início do século XX, havia um capitalismo conhecido como concorrencial, regido pela livre concorrência. A partir disso, o capitalismo entra em outro estágio que potencializa ainda mais seu objetivo primário: “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (Netto, 2011, p. 20). Assim, grandes corporações concentram a produção e o capital, substituindo a livre concorrência pelo monopólio capitalista. Conforme Netto (2011, p. 19-20) “a idade do monopólio altera significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa: ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo já explicitadas no período concorrencial e as combina com novas contradições e antagonismos”. Ou seja, se no capitalismo concorrencial o Estado intervinha de maneira pontual nas expressões da “questão social”, no período monopolista, intervém de maneira permanente na reprodução da força de trabalho, assumindo outras funções, sendo que neste contexto as funções políticas do Estado ligam-se estreitamente com as funções econômicas.

Dentro dessa relação Netto (2011) argumenta que os grupos monopolistas objetivando obter superlucros, modificam os métodos de acumulação que são direcionados pela acumulação, fusão ou unificação de empresas para controle monopolista dos mercados. A partir dessa lógica, ocorre um encolhimento do trabalho vivo com a introdução de novas tecnologias, o que aumenta o contingente de trabalhadores que compõem o exército industrial de reserva.

Com isso, torna-se necessário existir um mecanismo de intervenção extra-econômico, que dê suporte às necessidades econômicas dos monopólios. Dessa maneira, o Estado converte-se nesta mediação fundamental, que garante a movimentação do capital, tornando-se instância política e econômica do monopólio. A articulação das funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista ocorre com o desenvolvimento de sua principal função que é garantir constantemente a reprodução e a preservação da força de trabalho, ativa ou desempregada, sendo esta uma “função estatal de primeira ordem” (Netto, 2011, p. 26).

Netto (2011) destaca a natureza de classe que o Estado capitalista tem até os dias atuais, pois carregando uma dupla função o Estado de classe garante o processo de acumulação capitalista de um lado e legitima a ordem burguesa de outro. Como afirma o autor, ao longo da história do capitalismo, o Estado agiu como garantidor das “*condições externas da produção capitalista*”, mantendo o direito à propriedade privada dos meios de produção ou defendendo em situações precisas os interesses da burguesia. Todavia, na fase monopolista “a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômica *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática” (Netto, 2011, p. 25, grifos do autor).

Nesse sentido, colabora Mészáros (2015) ao lembrar que o Estado, constituído a partir dos antagonismos do capital, não faz outra coisa senão proteger a todo custo a ordem sociometabólica estabelecida, mesmo que isso possa custar a sobrevivência da própria humanidade. Para o autor, o sistema do capital possui três sistemas interligados: capital, trabalho e Estado, e nenhum deles pode ser eliminado por conta própria, haja vista que o Estado passa a ser constituído a partir do momento que a sociedade se compõe de classes. Enquanto existirem classes sociais existirá o Estado, pois este está imbricado ao projeto de classe burguesa. Desse modo, o Estado é parte da base sociometabólica do modo de produção capitalista, sendo que,

A materialidade do Estado está profundamente enraizada na base sociometabólica antagônica sobre a qual todas as formações de Estado do capital são erguidas. Ela é inseparável da materialidade substantiva tanto do capital quanto do trabalho. Só uma visão combinada da sua *inter-relação trílice* torna inteligíveis as funções legitimadoras do Estado no sistema do capital (Mészáros, 2015, p. 29 grifos do autor).

O Estado, na concepção de Mészáros, não é um elemento à parte, isolado da totalidade social. Ao contrário, ele é condicionado pelas relações sociais dominantes e atua em favor delas, o que significa dizer que o Estado moderno é o Estado do capital. E é para a reprodução do

capital que as intervenções do Estado atuam, mediante “a lei do mais forte”. É nesse sentido que para o autor:

As formações estatais historicamente dadas do sistema do capital devem se afirmar como *executoras* eficazes das regras necessárias para a manutenção da ordem socio-reprodutiva estabelecida. Naturalmente, a “Lei” deve ser definida e alterada em conformidade, a fim de atender às mudanças nas relações de poder e às alterações correspondentes dos antagonismos fundamentais inseparáveis do metabolismo de reprodução social do capital. Essa maneira de impor legitimidade do Estado é viável por vezes em sintonia com as “normas constitucionais”, e outras vezes só através da suspensão e violação de todas as regras desse tipo. O desenvolvimento histórico decide qual dos dois deve prevalecer sob as circunstâncias dadas e, via de regra, mutáveis (Mészáros, 2015, p. 56-57, grifos do autor).

Contudo, no capitalismo monopolista o controle da força de trabalho não é realizado de maneira coercitiva, como no capitalismo concorrencial. Com a intenção de preservar a exploração do trabalho por parte da classe burguesa, o Estado possui uma função ideológica e através dos sistemas de proteção social, é compelido a estimular o consumo e a disponibilidade da classe trabalhadora para períodos sazonais de trabalho, além de mobilizar as relações sociais em função das necessidades e projetos do monopólio capitalista. Ou seja,

Para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se *politicamente* incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívica e sociais, permite-lhe organizar um *consenso* que assegura o seu desempenho (Netto, 2011, p. 27 grifos do autor).

O que o autor quer destacar é que o capitalismo monopolista, ao buscar legitimação política do Estado capturado por ele, possibilita que este Estado seja permeado por demandas da classe trabalhadora, fazendo incidir nele interesses e reivindicações imediatas, gerando um processo tensionado pelas exigências da ordem capitalista e pelos conflitos sociais que surgem com a contradição da exploração capital x trabalho. Para Netto (2011) é somente nestas condições que as sequelas da “questão social” serão objeto de intervenção contínua do Estado e se transformam em alvo das políticas sociais.

Segundo Netto (2011) através da política social, o Estado burguês opera sistematicamente estratégias para administrar as sequelas da “questão social”, articulando funções políticas e econômicas de maneira a atender demandas das categorias da sociedade, buscando um consenso social que permita reproduzir a ordem capitalista. Entretanto, o autor chama atenção para o fato de que esta funcionalidade da política social no capitalismo

monopolista não equivale a uma “decorrência natural” do Estado burguês. Este é originário da luta de classes, ressaltando que “as políticas sociais decorrem fundamentalmente da capacidade de mobilização e organização da classe operária e do conjunto dos trabalhadores, a que o Estado, por vezes, responde com antecipações estratégicas” (Netto, 2011, p. 33).

Para Yazbek (2006), as políticas sociais atenuam, por meio dos programas sociais, os desequilíbrios na apropriação e usufruto da riqueza produzida socialmente pelas diferentes classes sociais, bem como os conflitos sociais gerados pelas precárias condições de vida que estão submetidos as classes subalternas. Ou seja, a política social apresenta um caráter contraditório, pois o Estado ao fornecer bens e serviços necessários a sobrevivência dos subalternos, reforça a sua capacidade de impor à sociedade os interesses da classe hegemônica, ao mesmo tempo que permite introduzir no interior do aparelho do Estado questões relevantes aos interesses das classes subalternas. Em outras palavras, o Estado é demandado tanto pela classe dominante quanto pela classe dominada.

O que se quer destacar nesta linha argumentativa é o que Vieira (2009) relata: não há política social desligada dos reclamos populares. Ao longo de sua existência histórica o Estado acaba assumindo alguns desses reclamos, que se efetivam como consagração jurídica através dos direitos sociais. No entanto, o autor recorda que não significa que todas as reivindicações populares se elevarão ao nível de direitos sociais, mas será consagrado aquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento, haja vista que “adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política” (Vieira, 2009, p. 144).

Para Vieira (2009) a política econômica e a política social têm uma relação estreita com a evolução do capitalismo e qualquer exame relacionado a estas políticas deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da história. Essa análise deve avaliar as políticas em dois níveis, sendo que “em nível lógico, tal exame mostra as vinculações destas políticas com a acumulação capitalista. Em nível histórico, verifica se consistem em respostas às necessidades sociais, satisfazendo-as ou não” (Vieira, 2009, p. 136). Ou seja, para o autor tanto a política econômica quanto a política social estão vinculadas à acumulação do capital na sociedade burguesa.

A política social e a política econômica não podem ser analisadas separadamente, segundo Vieira (2009). O estabelecimento de diferenças entre uma e outra serve apenas como uma definição de campo, embora esses campos se relacionem, formando uma unidade. Desse modo, é possível perceber a interferência do Estado nas relações sociais entre as classes através destas políticas. Assim, para o autor estas políticas formam estratégias governamentais que

interferem nas relações de produção ou no campo dos serviços sociais. Estas estratégias de governo são materializadas através de programas, projetos, planos e documentos variados, que buscam determinados objetivos no campo da educação, habitação, saúde, previdência, lazer, assistência social, entre outras áreas que têm atuação na sociedade, com influência direta ou indireta na economia que envolve a sociedade.

Apesar destas políticas sociais se colocarem como uma totalidade, Vieira (2009) ressalta que é uma totalidade relativa. Para o autor, a análise das políticas sociais está sempre relacionada à análise de parte de algo, “nas Ciências Humanas, o ato de explicar envolve a integração dos elementos do conjunto, a incorporação das partes do todo. Nestas Ciências, o uso do método se assenta na transposição do fato a ser estudado, convertendo-o em totalidade relativa e autônoma” (Vieira, 2009, p. 142). Desta maneira, o autor leva em consideração o contexto histórico, considerando o lugar e as forças sociais que estão envolvidas, as ideologias que predominam e a burocracia encarregadas de elaborar, aplicar e avaliar as políticas econômicas e sociais. Considera tais políticas como estratégias governamentais, que representam relações sociais que se manifestam em forma de relações jurídicas e políticas no movimento histórico permeado por antagonismos de classes, concluindo que “o movimento da história destas e de outras políticas *são elementos muito mais imprescindíveis à análise*. Sem tais elementos, qualquer tentativa de analisá-las não ultrapassará os limites do retrato inacabado, nem dos indícios mais ou menos óbvios” (Vieira, 2009, p. 146, grifos do autor).

No século XX, a partir da crise econômica de 1929/1932<sup>7</sup>, com a quebra da bolsa de Nova York, instaura-se um divisor de águas que enfraqueceu as bases materiais e subjetivas do liberalismo econômico e marca uma mudança substantiva nas políticas sociais nos países capitalistas da Europa ocidental. Seguindo as ideias de Keynes, que defendeu uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, as políticas sociais são ampliadas. Inicia-se a experiência histórica de um Estado intervencionista, com o chamado “consenso pós-guerra” que efetivou um pacto entre os interesses do capital e dos trabalhadores que ocasionou a expansão do chamado *Welfare State* (Behring; Boschetti, 2011).

Após a Segunda Guerra Mundial, consolidou-se no continente europeu o Estado de Bem-Estar Social a partir do Plano Beveridge, publicado na Inglaterra em 1942, o qual

---

<sup>7</sup> Conforme Behring e Boschetti (2011, p. 68), esse período também é conhecido como o da Grande Depressão, marcado como a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento. Teve início no sistema financeiro americano em 24 de outubro de 1929, quando é registrado o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York. A crise alastrou-se pelo mundo, ocasionando uma redução do comércio mundial a um terço do que era antes. A partir dessa crise, instaura-se a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados, levando a uma forte crise econômica, com desemprego em massa e de legitimidade política do capitalismo.

propunha uma nova lógica para a organização das políticas sociais. Behring e Boschetti (2011, p. 94) citando Mishra (1995), trazem os princípios que estruturam o *Welfare State*, inspirados no Plano Beveridge: 1) responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos com ações em três direções: regulação da economia para manter elevado o nível de emprego; prestação de serviços sociais universais como educação, segurança social, saúde, habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e, 3) implantação de uma rede de segurança de serviços de assistência social.

Behring e Boschetti (2011) sinalizam que os “anos de ouro” do capitalismo regulado começam a ruir a partir de 1960, tendo consequências dramáticas nas últimas décadas do século XX para as condições de sobrevivência da classe trabalhadora, rompendo com o pacto dos anos de crescimento, com o pleno emprego keynesiano-fordista e com o desenho social-democrata das políticas sociais. Segundo as autoras, as taxas de crescimento, a diminuição da capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras, a inserção de novas tecnologias poupadoras da mão-de-obra que contrariam as expectativas do pleno emprego, as dívidas públicas e privadas, a primeira grande recessão em 1973-1974, “foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente” (Behring; Boschetti, 2011, p. 103). A burguesia capitalista começa a questionar e a responsabilizar a atuação agigantada do Estado social pela crise econômico-social, especialmente aqueles setores que não atendiam diretamente aos seus interesses, incluídas aí as políticas sociais. Desse modo,

Se o Estado social foi um mediador ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar terreno a partir da crise capitalista de 1969-1973. Os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado social e o “consenso” do pós-guerra, que permitiu a instituição do *Welfare State* (Behring; Boschetti, 2011, p. 125).

O que se observa é que as mudanças ocorridas nesta fase, que se estende até os dias atuais, é uma reversão política conservadora, que se assenta em ideias neoliberais e corroeu as bases dos sistemas de proteção social, redirecionando as intervenções do Estado na esfera de ação da produção e distribuição da riqueza social.

Ou como afirma Vieira (2009), a doutrina liberal que preconiza a não interferência do Estado quase não se cumpriu durante a história do capitalismo. O que se verifica é que o Estado capitalista, realiza simultaneamente a função de regulamentar, fiscalizar, restringir e apoiar

setores da sociedade e da economia em contextos históricos que exigem uma maior ou menor presença, ou até ausência, do Estado em determinados setores. Dessa maneira, verifica-se que para proporcionar uma maior taxa média de lucro, ou até mesmo para atender pressões sociais encaminhadas ao poder político, o Estado liberal apoia-se em doutrinas como do “Estado restrito” ou “Estado mínimo” (chamado por Vieira de “Estado diminuto”), até mesmo a doutrina da “Sociedade sem Estado”, também a doutrina do “Estado providencial” ou “Estado-Providência”. Fato é, conclui o autor, que a efetivação destas doutrinas significa a ocorrência de ajustes do Estado a determinações sócio-históricas que aconteceram em certas sociedades. Isto é, das revoluções burguesas às crises cíclicas que ocorreram na história do capitalismo é o Estado democrático-liberal que visa dar respostas para a conservação da acumulação capitalista e da preservação da propriedade privada.

Na particularidade brasileira, conforme aponta em seu estudo Yazbek (2006), a política social funciona de maneira imprecisa e indefinida, quando se trata da relação entre o Estado e a sociedade civil. A característica central das políticas sociais no contexto das prioridades governamentais no final do século XX no país, é marcada pela pouca efetividade social e subordinação aos interesses econômicos, aprofundando o aspecto excludente dos investimentos sociais do Estado. Ao mesmo tempo, aumenta a dependência das populações carentes de intervenção estatal no atendimento de suas necessidades. Ou seja, o caráter regulador da intervenção estatal brasileira no âmbito das relações sociais, conformam políticas sociais inoperantes que favorecem simultaneamente a acumulação da riqueza e a acumulação da miséria social, potencializando a histórica desigualdade social.

No Brasil, Yazbek (2006) avalia que, historicamente, as políticas sociais se caracterizam pela subordinação aos interesses políticos e econômicos. Tal característica é herança da matriz conservadora e oligárquica da constituição do Estado brasileiro, no qual as relações sociais são atravessadas pelo favor, compadrio e pelo clientelismo, constituindo uma moldura da história econômica e social do país, que penetra na política social brasileira. Descreve a autora que as relações clientelistas são “um padrão arcaico de relações que fragmenta e desorganiza os subalternos ao apresentar como favor ou como vantagem aquilo que é direito” (Yazbek, 2006, p. 41).

Na história brasileira, a presença do trabalho escravo determinou a evolução para o trabalho livre, condicionando o movimento operário e retardando a consciência e ação política dos trabalhadores. De acordo com Fernandes (1976) o trabalho livre surge a partir das convenções da elite escravocrata e senhorial brasileira, expandindo-se na incorporação do

mercado mundial, com a imigração estrangeira e implantação de núcleos de colonização. Desta maneira, o trabalho livre,

Em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento de uma prolongação do trabalho escravo (Fernandes, 1976, p. 193).

No Brasil, não houve um processo de luta entre forças econômicas e sociais opostas que demarcou a implantação de uma ordem burguesa, como ocorreu em outras sociedades capitalistas. Como apontado por Fernandes (1976), no contexto particularizado brasileiro, a elite colonial funda o Estado e se apropria dele, transformando-o em um espaço privado. Essa característica específica, seria a origem e o desenvolvimento de uma concepção tutelar de Estado, que gera apenas uma democracia formal e não uma democracia ativa, criando dessa maneira, mecanismos sociais de cooptação e exclusão social e política.

Dessa forma, pode-se dizer que há no Brasil um predomínio de uma “cultura política” que “nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe” (Yazbek, 2006, p. 41), ou seja, uma forma particularizada de esconder os conflitos e tensões da luta de classes, camuflar as resistências e legitimar a dominação e exploração da classe dominante. Nesse sentido, ao descaracterizar a luta de classes e negar a gênese da pobreza a partir da exploração do trabalho, cria-se uma diferenciação entre os operários e os pobres, fragmentando a intervenção estatal e criando uma imagem de “clientelas” que dificulta a mobilização dos trabalhadores enquanto classe social, pela disputa de direitos sociais. Neste sentido, “a transformação de demandas em ‘clientelas’, em contraposição a universalização dos acessos, é uma característica presente nas políticas sociais brasileiras, particularmente na esfera da assistência social” (Yazbek, 2006, p. 43).

Conforme a autora, estas relações históricas que são estabelecidas na gestão estatal da reprodução da força de trabalho no caso brasileiro, reitera a figura do “necessitado” e do “desamparado”, que mascara as relações de dominação. Ao longo da história brasileira, a assistência social tem sido uma das estratégias utilizadas pelo Estado para enfrentar a “questão social”. Contudo, as ações públicas nesse campo foram acompanhadas por distorções que Yazbek (2006) sinaliza como: a) desenvolvimento de ações na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, características enraizadas na cultura política do país, na relação com as classes subalternas que aprofundam as relações de dependência, reforçando a figura do “pobre beneficiário”, do “desamparado” e do “necessitado”, bem como

a posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza; b) histórica vinculação com o trabalho filantrópico, voluntário e solidário dos homens em sociedade, permitindo vincular intervenção técnica com ação voluntária, identificando a assistência com o assistencialismo paternalista e benemerente; c) uma conformação burocratizada e inoperante, determinada pelo lugar que o social ocupa na política pública e escassez de recursos na área, que estimulam ações emergenciais e circunstanciais em que o perfil de desigualdade não é alterado, negando-se a dimensão redistributiva que deveria orientar a intervenção estatal no campo da política assistencial.

Assim, Yazbek (2006, p. 51) define que a estruturação dos padrões brasileiros de assistência social ocorrera “ao sabor do casuísmo histórico, em bases ambíguas e difusas, garantindo apenas um atendimento precário aos seus usuários”, ressaltando que a pauperização conjuntural no país é resultado da organização social, política e econômica da sociedade brasileira e como o país se situa no capitalismo mundial: como país de capitalismo periférico e dependente<sup>8</sup>. Dessa maneira, as relações estabelecidas entre entidades filantrópicas da sociedade civil e ações estatais de administração da pobreza, contribuíram significativamente para uma versão assistencialista e “desprofissionalizada” de constituição de padrões de intervenção na área da assistência social.

Como explicitado até o momento, o campo de discussão sobre o Estado capitalista e a política social aqui apresentado procura deixar claro que no surgimento e no desenvolvimento das políticas sociais não estão desconectados os fundamentos relativos à estrutura da sociedade capitalista, que são particularmente expressos na luta de classes imbuída de jogos de interesses conflitantes. Nessa relação, o Estado não é uma instituição neutra, mas um instrumento nas mãos da classe dominante para manter seu poder econômico e político.

Dessa maneira, quer-se resgatar na discussão proposta a seguir as circunstâncias históricas da profissionalização da política de assistência social no caso brasileiro, submetida em diferentes momentos a decisões e intervenções políticas determinadas historicamente por relações econômicas estabelecidas entre as classes sociais e o Estado, compreendendo que este, no sistema capitalista, visa atender os interesses da classe dominante.

---

<sup>8</sup> Para Carcanholo (2008, p. 252) “costuma-se entender como economia periférica aquele país, ou região, que apresenta, em geral, instáveis trajetórias de crescimento, forte dependência de capitais externos para financiar suas contas-correntes (fragilidade financeira), baixa capacidade de resistência diante de choques externos (vulnerabilidade externa) e altas concentrações de renda e riqueza. Isso caracterizaria o subdesenvolvimento dessas economias”. O autor também conceitua dependência como uma situação em que “uma economia está condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra a que está subordinada, isto é, a condição de subdesenvolvimento estaria conectada estreitamente à expansão dos países centrais. Essa condição, portanto, representaria uma subordinação externa, mas com manifestações internas nos ‘arranjos’ social, político e ideológico”. (Carcanholo, 2008, p. 253-254).

## 1.1 CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS DA PROFISSIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para compreender melhor a política de assistência social, inscrita na Constituição Federal de 1988 como direito social, portanto, dever do Estado, faz-se necessário rememorar a trajetória da assistência social ao longo da história em nosso país. Sposati et al. (1998), em um debate pioneiro sobre o processo da assistência na trajetória das políticas sociais no Brasil, relacionam as formas de incorporação das demandas sociais pelo Estado brasileiro com o padrão de dominação fundado na herança do populismo e na prática autoritária. Avaliando que as políticas sociais consistiam muito mais na manutenção da cooptação, herdada do populismo<sup>9</sup>, do que no efetivo reconhecimento de direitos sociais da classe trabalhadora. Ou seja, a intervenção estatal realizada em resposta aos reclamos populares, eram materializados como privilégios e não como direitos.

As autoras continuam sua reflexão indicando que o assistencial é uma das características que demonstram a ação do Estado brasileiro nas políticas governamentais de corte social, sendo este assistencial que imprime o caráter de emergência às políticas sociais. Ressalta-se que a emergência conotada pelas autoras não diz respeito à capacidade governamental em responder com prontidão e rapidez de ação, mas como respostas estatais eventuais e fragmentadas. Salientam que, “ao contrário de caminhar na direção da consolidação de direito, a modalidade que irá conformar as políticas sociais brasileiras será primordialmente o caráter assistencial” (Sposati *et al.*, 1998, p. 23), o que conforma mecanismos seletivos como forma de ingresso das demandas sociais, em detrimento a critérios de uniformização, universalização e unificação em que deveriam ser pautadas as políticas sociais.

Desse modo, as políticas sociais baseadas no modelo assistencial, revelam formas populistas de relação e o atendimento às necessidades de reprodução das classes subalternas é realizado por meio da benevolência, o que retrata a reiteração da subordinação e do assistencialismo. Neste contexto, o assistencial tem um significado histórico como forma de enfrentamento da “questão social” no Brasil. Conforme as autoras,

É o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito.

---

<sup>9</sup> Segundo Mestriner (2011, p. 103), o populismo começa a se acentuar na era Vargas, sendo uma forma do governo se legitimar no poder e obter aprovação popular. “A concessão de benefícios passa a ser utilizada como forma de abrandamento das pressões sociais. O Estado assume o papel de ativador social, formando, pelo discurso oficial, a imagem de Estado-pai, Estado-*benefactor*, sendo ‘fetichizado’ pelas classes sociais”.

Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista (Sposati *et al.*, 1998, p. 29).

Nesse sentido, é o mecanismo assistencial que configura as políticas sociais como compensatórias de “carências”. Com isto, é justificada a seletividade que o Estado emprega para selecionar o grau de carência da demanda para incluí-la ou excluí-la dos serviços ou programas ofertados pelos programas sociais. Atestar o grau de carência passa a ser uma preocupação básica e, neste processo, é aí que se encontra uma das principais atribuições do profissional assistente social nessa perspectiva: a triagem socioeconômica. Sposati *et al.* (1998, p. 30) ressaltam que “o assistente social é o profissional legitimado para atribuir o grau de carência do ‘candidato’ a usuário e o Serviço Social é a tecnologia que dá conta da racionalidade desse processo”.

Sposati *et al.* (1998) preceituam que a assistência social, ao ser vinculada a caridade e benevolência, permitia-se a justificativa de rebaixar a qualidade dos serviços, pois eram dirigidos a pessoas “pouco exigentes e ignorantes”. As organizações da sociedade civil assumiam parcela significativa na execução de serviços socioassistenciais, sendo tal prática tutelada pelo Estado, que mantinha essas entidades sob dependência econômico-financeira do poder público, repassando recursos financeiros de forma subsidiária, o que diluía as obrigações do Estado e os direitos dos cidadãos em ações solidárias da sociedade em prol dos mais “pobres”. Desse modo, ao encobrir a assistência social como prática assistencialista, permitia-se produzir os serviços oferecidos como benesses e não como direitos.

A assistência ao próximo é prática antiga na humanidade, existindo muito antes das civilizações judaico-cristã e da sociedade capitalista. Essa solidariedade social aos pobres, viajantes, doentes, incapazes, dos tidos como mais frágeis, é inscrita de diferentes maneiras nas normas morais de diferentes sociedades e, ao longo do tempo, foram sendo organizadas por grupos filantrópicos e religiosos como práticas de ajuda e apoio. Essas atitudes se guiaram pela compreensão de que sempre haverá na humanidade os mais frágeis, que não conseguirão reverter sua situação sozinhos e precisarão de ajuda, entendendo que o homem é um ser naturalmente dependente, pleno de necessidade e carecimentos. Remonta da Idade Média as primeiras instituições de caridade, tanto ligadas à questão religiosa quanto à caridade leiga. Entretanto, “a benemerência, como um ato de solidariedade, foi se constituindo em prática de dominação” (Sposati *et al.* 1998, p. 41).

Analisando a história particular do Brasil, antes de 1930, a assistência estava atrelada às práticas assistencialistas das igrejas, principalmente a Igreja Católica por meio das

irmandades e diferentes ordens religiosas, que teve o papel de assistir os pobres e doentes, ancorada nas bases da filantropia e caridade. Conforme Mestriner (2011), as várias práticas assistencialistas, da filantropia caritativa à higiênica, disciplinadora, pedagógica, profissionalizante, vigiada e de clientela, promoviam intervenções no espaço urbano de controle da pobreza e das “classes desviantes”, reduzindo à categoria de “assistidos sociais” os indigentes, abandonados, inválidos e doentes, para os quais foram criados espaços institucionais próprios de promoção, educação e reabilitação, com expressão científica, técnica, administrativa, filosófica e jurídica, com objetivo de produzir indivíduos úteis e dóceis econômica e politicamente.

A função social da Igreja era revestida de filantropia aos excluídos e o Estado realizava suas primeiras intervenções sociais numa perspectiva higienista e de controle da pobreza, potencializando a exclusão social daqueles que estavam à mercê da própria sorte. Particularmente no Brasil, dada sua forma de dominação, a eugenia<sup>10</sup> ganhou proporções de política implementada racializando os corpos e sendo parte do racismo estrutural<sup>11</sup>.

No período da Primeira República (1889 a 1930), o Estado não intervinha nas “questões sociais”, pois considerava que esta função não cabia ao Estado, sendo a área da assistência executada e desenvolvida pela Igreja Católica. Contudo, a partir da década de 1930 sendo um Estado, se vê na contingência de exercer sua responsabilidade pública com os mais pobres. Quem são estes? Trabalhadores negros e negras advindos do processo de escravização e intenso êxodo rural, aliado ao processo imigratório de trabalhadores europeus que culminou no crescimento desordenado das cidades, aumento do desemprego e precarização das relações entre capital e trabalho. Entretanto, a intervenção do Estado restringiu-se a algumas ações pontuais de assistência, garantindo de forma racializada e hierarquizada alguns direitos sociais e políticos àqueles que eram funcionais ao “desenvolvimento” em curso. Nesse contexto, o

---

<sup>10</sup> A definição de eugenia, de acordo com o dicionário Michaelis (2023), é uma “teoria que defende o aprimoramento da espécie humana por meio de uma seleção tendo como base as leis genéticas”. Ou seja, o eugenismo pode ser definido como a seleção dos seres humanos com base em suas características hereditárias, com objetivo de melhorar as gerações futuras.

<sup>11</sup> Conforme Walber Pinto (2020), o Racismo estrutural pode ser definido como “um conjunto de práticas discriminatórias, institucionais, históricas, culturais dentro de uma sociedade que frequentemente privilegia algumas raças em detrimento de outras. O termo é usado para reforçar o fato de que há sociedades estruturadas com base no racismo, que favorecem pessoas brancas e desfavorecem negros e indígenas”. Informação disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/saiba-o-que-e-racismo-estrutural-e-como-ele-se-organiza-no-brasil-0a7d>. Acesso em 08 nov. 2023. Pode-se inferir que se trata do tipo de racismo que já faz parte da cultura de um povo e contribui para a perpetuação da desigualdade. O racismo estrutural no Brasil tem origem no processo de colonização e escravização da população indígena e africana do século XV.

Estado incentiva a benemerência e passa a ser responsável por ela, regulando-a através do CNSS<sup>12</sup>, que foi criado em 1938 (Mestriner, 2011).

Em plena Segunda Guerra Mundial (1942), incentivada pelo governo brasileiro foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA) inicialmente para atender as famílias dos expedicionários brasileiros. Depois de terminada a Guerra, a LBA dedicou-se a assistência à maternidade e à infância, iniciando as ações convencionais com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência. Esse órgão tinha como responsabilidade a coordenação das ações de assistência social em nível nacional. Tinha por característica ações assistenciais e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, com intervenção direta aos segmentos mais pobres, mobilizando a sociedade civil e o trabalho feminino. E é neste momento em específico que surge o atrelamento do social ao primeiro-damismo, quando Getúlio Vargas encarrega sua mulher Darcy Vargas desta função. Para Mestriner (2011, p. 108), com a criação da LBA, “se desloca o papel direto do Estado, que vai assumir dupla figura: uma medida pelas organizações filantrópicas, outra pela bondade da mulher do governante”. A partir dessa modalidade de intervenção, tem-se a raiz relacional da emergente assistência social brasileira com a filantropia e a benemerência<sup>13</sup>.

Couto (2006, p. 103), reforça essa análise de que com a criação da LBA o governo brasileiro busca legitimidade junto à população pobre, ressaltando que “representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição”, traço clientelista e benemerente que estruturou a política assistencial brasileira<sup>14</sup>.

Yazbek (2005, p. 221) contribui avaliando que a assistência, na sua relação com a filantropia e a benemerência, nunca foi clara e “a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares”. Desta forma, a atenção à pobreza pela assistência social pública, vai estruturando-se historicamente ligada a iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil. Sposati (2007, p. 20) destaca que nesta época histórica a “assistência social como ação social é ato de vontade e não de cidadania”.

---

<sup>12</sup> Segundo Mestriner (2011), o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, criado pelo Decreto-lei nº 525, de 1º de julho de 1938, foi a primeira grande regulação da assistência social no país.

<sup>13</sup> Mestriner (2011, p. 14) reflete que “Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra”.

<sup>14</sup> A LBA foi extinta pela Medida Provisória nº 813 de 01 de janeiro de 1995, entre os primeiros atos do governo FHC no dia de sua posse. Ver a seguir nota 19.

Nas décadas que se seguiram, no contexto desenvolvimentista da década de 1950, o cenário nacional marcado pelo esforço de reconstrução do pós-guerra, nacionalismo, combate ao comunismo e tentativas de expansão do capitalismo internacional, as instituições sociais direcionam seus programas para uma política de integrar os mais pobres no processo de desenvolvimento nacional, num processo de modernização e ampliação das políticas sociais (Sposati *et al.*, 1998).

Neste período, os profissionais de Serviço Social contribuem para a promoção social, numa expectativa de desenvolvimento social e de concretização do Estado de Bem-Estar Social, por meio do cientificismo e sofisticação técnica. Contudo, o populismo é reforçado como forma política de legitimação do poder e comando da burguesia nacional, que buscava a adesão dos trabalhadores através da antecipação da concessão de benefícios. A assistência adquire no discurso governamental uma nova amplitude com programas de pronto-socorro social, para os economicamente hipossuficientes, abarcando serviços sociais básicos e programas de desenvolvimento comunitário, destinados às comunidades e regiões sem progresso socioeconômico. Expandem-se nesse período os programas de alfabetização de adultos, formação de mão-de-obra, formação social e desenvolvimento comunitário. Entretanto, Sposati *et al.* (1998, p. 47) adverte que todo esse desenvolvimento atendia aos propósitos do modo de produção capitalista, reiterando “a subordinação e o anestesiamiento através do atendimento tutelado e ilusório prestado pelos programas assistenciais”.

Nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1964, as políticas sociais combinam assistência à pobreza com repressão (Yazbek, 2005). Mais uma vez as ações assistenciais são utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, incluindo os trabalhadores. Para Mestriner (2011), durante o período ditatorial consolida-se o Estado assistencial, de forma compensatória aos baixos salários, a miséria que se dissemina no país e a forte repressão às manifestações da classe trabalhadora.

A partir de 1964, a concepção nacional-desenvolvimentista é substituída pela internalização e modernização, com predominância de ações do capital estrangeiro. Para Sposati *et al.* (1998), o Estado tecnocrático do pós-64, usava do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternas. Desse modo, excluídas das decisões que lhes diziam respeito e ampliando a capacidade de intervenção governamental, reforçava-se o caráter assistencial das políticas sociais, além de despolitizar as organizações de trabalhadores, passando a enfrentar as expressões da “questão social” através da articulação repressão-assistência.

Mestriner (2011) aborda este período ressaltando que as práticas assistenciais ganham estrutura e racionalidade dentro de um aparato estatal crescente e burocrático, desmembrando serviços, programas e projetos, numa lógica de segmentação das necessidades, problemas e faixas etárias. As práticas assistenciais, desde o final da década de 1960, vinham sendo incorporadas nas várias instâncias governamentais, expandindo-se nas demais unidades da federação, com prefeituras municipais implementando o atendimento ao social, como serviço complementar ao próprio gabinete do prefeito, ou junto a secretarias afins, ou como setor independente<sup>15</sup>. Desta maneira, esses órgãos municipais e estaduais “com competências e relações difusas, funcionando com orçamentos mínimos, muitas vezes com pessoal cedido, mesclando suas ações com as de higiene e saúde”, reproduzem o comportamento da União no sentido de atuar como multiplicadores, utilizando por via indireta convênios com a instituições privadas (Mestriner, 1998, p. 165).

A partir desse cenário começa a ser desenhada a superposição de ações e a pulverização de recursos entre as três instâncias de governo, questão peculiar desta área de atuação. Contudo,

O Estado pulveriza os poucos recursos aplicados na área, repassando a execução dos seus programas à filantropia privada, por meio de convênios, reafirmando a estratégia populista de aliança com a sociedade civil. Instala-se assim, o modelo da “assistência por convênios”, que configura a atenção do Estado ao social a partir de então (Mestriner, 2011, p.170).

O Estado continua a se utilizar da rede privada numa estratégia de descentralizar e ampliar as ações, com uma outra qualidade de relação, que é através de convênios, sendo uma nova forma de partilha que adentra no campo da legalidade formal.

Sposati *et al.* (1998), no contexto da ditadura civil-militar, destacam como principais medidas relacionadas à política social no pós-75 o processo de unificação das instituições previdenciárias com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), tendo uma progressiva exclusão da representação de trabalhadores na gestão da Previdência Social, e a extensão da cobertura previdenciária a quase todos os trabalhadores urbanos e parte da população rural (Funrural). Ressalta ainda a expansão expressiva dos organismos estatais, como exemplo a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), Ministério da Previdência e

---

<sup>15</sup> Mestriner (2011, p. 165) retrata a maneira difusa que a assistência era tratada nesta época, descrevendo que: “como retaguarda da área da saúde, a assistência desenvolve-se na linha da complementação do tratamento, com atendimentos de prótese, órtese, medicamentos, suplementos alimentares; como retaguarda de outras áreas desenvolve pretensivas propostas de formação e colocação de mão-de-obra, implantação de creches, melhoria de habitação, alfabetização de adultos e outros”.

Assistência Social (MPAS), o Conselho de Desenvolvimento Social (CAS) e a instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). Contudo, citando Silva (1984), Sposati *et al.* (1998) advertem que a centralização do governo exclui qualquer possibilidade de participação social da população nas decisões governamentais, estendendo essa exclusão igualmente às esferas municipais e estaduais.

Os anos de 1979 a 1985 foram marcados por um intenso movimento de redemocratização que enfrenta o regime militar, com significativo fortalecimento do movimento sindical e dos movimentos populares e sociais. Mestriner (2011) ressalta que neste final de período as condições de vida da maioria da população eram precárias, acentuando-se as desigualdades sociais, levando parte dos trabalhadores a lutar por condições de reprodução social, justiça e direito. Vem à tona os debates sobre direitos humanos e a urgência de atendimento por meio de políticas sociais, principalmente a extensão da assistência social aos desempregados e aos sem condições de trabalho.

Couto (2006) avalia que este período foi uma década pródiga na luta dos movimentos sociais e em participação da sociedade, que se organizaram no movimento pré-Constituinte, onde se iniciam discussões de uma Nova Constituição Federal que tivesse o fortalecimento da democracia como eixo principal.

Grandes mudanças históricas, econômicas, políticas e sociais, ocorreram no Brasil a partir da segunda metade da década de 1980, caracterizadas pela transição do sistema político da ditadura militar, que se manteve por 20 anos, para um sistema político democrático. A década de 1980 no Brasil, foi marcada pelo processo de democratização política e ampliação das lutas por direitos, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”. Para Couto (2006, p. 186), a Constituição de 1988 é “produto de um processo de disputas democráticas com participação popular, que gestou um texto constitucional ambíguo, extremamente avançado do ponto de vista conceitual, mas restritivo do ponto de vista da ordem econômica”. Aponta a autora que o principal avanço do texto constitucional se alicerça no deslocamento do campo particular para a universalização dos direitos, centrado nas necessidades sociais e não mais nos méritos.

A Constituição Federal de 1988, proporciona uma nova concepção de assistência social no Brasil. Os artigos 203 e 204 (título VIII, da ordem social, capítulo II, da Seguridade Social) consolidam a assistência, em conjunto com a saúde e a previdência social, no tripé da Seguridade Social brasileira. Deste modo, a assistência social é afirmada como direito de cidadania, que deverá ser assegurada por meio de políticas públicas universais para quem dela necessitar, de caráter não contributivo e de gestão participativa.

Couto (2006) relembra o contexto político-econômico sob o qual a Constituição de 1988 foi promulgada e que impactou na regulamentação da política de assistência social nos anos posteriores,

(...) em uma realidade onde os compromissos do país do ponto de vista econômico estavam em sentido contrário a suas determinações. Se o texto impõe um Estado responsável pelas políticas de seguridade social, os compromissos indicam a saída do Estado desse campo, encaminhando-o ou para a ótica privada ou para a filantropia. Foi nesse embate que a assistência social adquiriu o *status* de política social pública, afiançadora de direitos” (Couto, 2006, p. 186).

Desta maneira, o texto constitucional por si só não garantia a mudança de fato, muito menos a intenção governamental sem a devida força política bastava para afiançar essa transformação. Neste contexto, as questões de poder que se colocavam e as tendências neoliberais que começam a ser introduzidas no Brasil<sup>16</sup>, abatem sensivelmente a implantação das propostas constitucionais, especialmente na área da assistência social que só foi regulamentada de fato cinco anos depois da Constituição de 1988 (Mestriner, 2011).

Sposati (2007) destaca que o surgimento da assistência social não se estabelece a partir da LOAS. Utilizando-se de analogia, a autora evidencia que o pai desta lei é o Estado brasileiro e que no percurso da história vai adquirindo espaço, até que ganha um “registro de nascimento”, sendo reconhecida como política social dentro do sistema de Seguridade Social. Conforme a autora, o nascimento da LOAS ocorre em um contexto histórico importante vivido pelo país, dentro da volta da ordem democrática.

A política de assistência social foi a última política social regulamentada no século XX (Couto, 2006). Após novas eleições democráticas e a formação de um novo Congresso Nacional, leis importantes que antecedem a LOAS foram regulamentadas<sup>17</sup>. No ano de 1990, o presidente da república Fernando Collor, estabeleceu o primeiro veto ao projeto da Lei Orgânica

---

<sup>16</sup> Nesse contexto vêm à tona as medidas de ajuste estrutural preconizadas pelo Consenso de Washington, que é a denominação dada a um plano único de medidas de ajustamento das economias periféricas, que teve a frente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o governo norte-americano, em reunião ocorrida em Washington em 1989, quando se inaugura a introdução neoliberal em mais de 60 países em todo o mundo. Esse ideário neoliberal preconizava três eixos centrais articuladores: *estabilização*, que consistia em baixar a inflação em curto prazo, reduzir o déficit da balança de pagamentos e equilibrar o orçamento público; *ajuste estrutural*, que eram medidas voltadas para aumentar a competitividade da economia mediante abertura comercial, desregulação de preços, reforma tributária; e, *privatização*, reforma do Estado e transferência de empresas e serviços públicos para grupos privados (Raichelis, 2011, p. 73-74).

<sup>17</sup> Lei nº 7.853, de 1989, da Pessoa Portadora de Deficiência; e, em 1990 mais três leis importantes foram aprovadas sendo: Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.080, Lei Orgânica da Saúde, e Lei nº 8.142, que estabelece o Sistema Único de Saúde (Sposati, 2007, p. 44).

da Assistência Social, que tinha sido aprovado pelo Legislativo. Com isso “a primeira gestação da menina LOAS teve aborto provocado” (Sposati, 2007, p. 49). Nos dois anos seguintes, o povo de forma mais ativa, expõe suas insatisfações com o governo através de lutas sociais e manifestações públicas, resultando no *impeachment* de Collor e assunção de Itamar Franco na presidência da república. Novos rumos governamentais estavam sendo tomados e novos projetos de lei surgiram para regulamentar a LOAS. Contudo, apenas em 1993, após intensa mobilização da sociedade civil na qual o Serviço Social brasileiro teve protagonismo central, o projeto de lei foi aprovado e, “finalmente, em 07 de dezembro de 1993, a LOAS vira Lei” (Sposati, 2007, p. 63).

Yazbek (2005) avalia que a LOAS assenta uma nova matriz para a assistência social brasileira, sendo o começo de um processo que tem como perspectiva dar a esta área visibilidade como política pública e direito dos que dela necessitarem, reconhecendo publicamente a legitimidade das demandas sociais dos usuários e possibilitando espaço para ampliar o protagonismo destes. Para a autora, como lei a LOAS inova no sentido de,

(...) afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, [...] ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social. Inova também ao propor a participação popular e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução dessa política” (Yazbek, 2005, p. 223-224).

Com isso, pode-se dizer que é uma mudança considerável na concepção da assistência social, um marco conceitual que permite a passagem do assistencialismo e da tradicional visão de não política para o campo da política pública e do direito social.

Em janeiro de 1995, assumiu a presidência da república Fernando Henrique Cardoso, sendo seu governo responsável pela “primeira infância e alfabetização da menina LOAS” (Sposati, 2007, p. 67). No governo de FHC surgem programas como o Bolsa Escola, gás, alimentação etc., instalados pelos diversos ministérios. Cria-se também o Comunidade Solidária<sup>18</sup>, programa paralelo vinculado à presidência da república, criado para o enfrentamento da fome e da miséria, e presidido pela primeira-dama do país Ruth Cardoso, ao

---

<sup>18</sup> Criado por meio da Medida Provisória nº 813/1995, o Programa Comunidade Solidária, conforme Raichelis (2011), é explicitado pelo governo federal como estratégia de articulação e gerenciamento dos programas sociais dos vários ministérios e órgãos governamentais. A sua estrutura era integrada pelo Conselho da Comunidade Solidária. O objeto do programa era a coordenação das ações governamentais dirigidas ao atendimento dos segmentos sociais sem meios de garantir sua subsistência, especialmente programas de combate à fome e à pobreza. Para outras informações consultar Raichelis, 2011, p. 107, na nota de rodapé 48.

mesmo tempo que extingue órgãos governamentais responsáveis pelas ações assistenciais<sup>19</sup>. Sposati (2007), continuando com a analogia a respeito da história “genética” da menina LOAS, registra que,

O seu tutor, em 1995, resolveu substituir a desejada regulação do dever do Estado e direito do cidadão na assistência social por uma “nova relação solidária”, que manteve a opção reforçadora do neoliberalismo pela subsidiariedade. O *mix* de conservadorismo e modernidade neoliberal tiveram influência decisória no precário e anêmico desenvolvimento da infância da menina LOAS (Sposati, 2007, p. 69).

A autora realiza uma crítica em relação aos programas descentralizados, que reforçam a lógica da solidariedade, atentando-se à influência do neoliberalismo na regulação dessa política. Raichelis (2011) enfatiza que o projeto de reorganização dos órgãos federais efetuada no governo FHC, que dentre as medidas extinguiu a LBA, deixou um vazio institucional que desorganizou as ações sociais em curso. A extinção desses órgãos não veio acompanhada de uma proposta capaz de garantir a unidade política para a área social. Ressalta a autora que “em nome do combate ao assistencialismo, ao clientelismo e à corrupção, procedeu-se à extinção da política de assistência social, de forma autoritária, sem o necessário diálogo com as diferentes forças sociais mobilizadas em torno da implantação da LOAS” (Raichelis, 2011, p. 109).

No período de 1994 a 2003, a despeito da conjuntura de retrocessos apontado anteriormente, iniciou-se no país um amplo processo nacional de construção do sistema descentralizado e participativo de assistência social preconizado na LOAS, com implantação dos conselhos paritários e deliberativos, fundos e planos nos três níveis de governo. São realizadas conferências nacionais, estaduais e municipais e a sociedade civil organiza-se através de fóruns nos três níveis de governo.

A partir da I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em novembro de 1995, várias organizações vão se articular através do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), para discutir as teses fundantes da LOAS, como o sistema descentralizado e participativo, a renda mínima, a relação público-privado, o financiamento e o controle social. “A novidade era a implantação dos conselhos e dos fundos municipais e as reordenações institucionais que iam se instalando em todos os cantos do Brasil” (Sposati, 2007, p. 71). Ou

---

<sup>19</sup> Segundo Raichelis (2011) a mesma Medida Provisória que cria o Programa Comunidade Solidária, extingue o Ministério da Integração Regional e o Ministério do Bem-Estar Social e, em decorrência, a LBA e o CBIA. Realiza também um reordenamento na estrutura de órgãos nos ministérios, criando a Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), remanejando para este ministério o CNAS.

seja, as bases da mudança e da profissionalização da política de assistência social começam a ser colocadas nos trilhos.

Do ponto de vista da gestão, a principal mudança percebida no processo de descentralização e democratização foi a exigência de implantação de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social, nos três níveis de governo, pois possibilitaram o acesso ao financiamento público. Ainda que, em um primeiro momento, estes instrumentos tenham sido implantados de forma limitada, a definição legal e as normatizações firmaram diretrizes e princípios relevantes para a gestão da política de assistência social. Nesse sentido, a exigência dos planos de assistência social, fez com que os gestores se debruçassem em planejamentos e avaliações sistemáticas e contínuas de suas ações, algo inexistente até então. Do mesmo modo, a constituição de fundos de assistência social relacionou a exigência de orçamento governamental para a implementação das ações, ocasionando mudanças na lógica do financiamento desta área, que historicamente contava com sobras de recursos financeiros de outras áreas. E, por fim, os conselhos de assistência social, configuram a democratização da gestão, num rompimento com o modelo autoritário e centralizador das decisões governamentais (Brasil, 2008).

Contudo, Raichelis (2011) avalia que o processo de regulamentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foi extremamente longo. De fato, a primeira PNAS foi aprovada somente em 1998<sup>20</sup>, 10 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e 5 anos da LOAS, num contexto de reformas e reorganizações exercidas pelo Estado brasileiro no governo de FHC, que caracterizou o formato desarticulado de gestão da política de assistência social nesta conjuntura governamental.

É no ano de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que ocorre um dos maiores e importantes avanços para a política de assistência social, como Sposati (2007, p. 76) retrata: “a menina LOAS recebe casa própria: o Ministério da Assistência Social”, na ocasião chefiado pela Ministra Benedita da Silva, mulher negra, assistente social de formação, organicamente militante do Partido dos Trabalhadores (PT) e com experiência parlamentar inclusive como constituinte. Ainda em 2003, após intensos debates e manifestações foi convocada a IV

---

<sup>20</sup> “São marcos desse período a 1ª Política Nacional de Assistência Social (1998) e as Normas Operacionais Básicas, NOB 1 (1998) e NOB 2 (1999), que reafirmaram os princípios e diretrizes da LOAS; delimitaram as competências próprias de cada nível de governo; criaram as comissões intergestores para debater aspectos da gestão compartilhada da União com estados e municípios, de caráter consultivo, com representantes dos níveis de governo (na esfera federal, a Comissão Intergestores Tripartite – CIT e na esfera estadual as Comissões Intergestores Bipartite - CIBs); e, ainda, estabeleceram regras e mecanismos de financiamento para serviços, programas e projetos e os repasses do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais, de acordo com a série histórica” (Brasil, 2008, p. 41).

Conferência Nacional de Assistência Social, realizando-se amplo debate sobre a perspectiva da materialização da LOAS e dos princípios constitucionais da CF 1988, impulsionando a proposição e aprovação, no âmbito da Conferência Nacional, de uma nova PNAS.

Em 2004, outro avanço histórico importante para a assistência social brasileira aconteceu. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprova a nova Política Nacional de Assistência Social – PNAS, consolidando princípios, diretrizes, objetivos e ações da assistência social, estabelecendo níveis de Proteção Social Básica e Especial, e propondo a necessidade de construção do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. A PNAS definiu as bases para o novo modelo de gestão da política de assistência social, que posteriormente foi aprovado por meio da NOB/SUAS em 2005 (Brasil, 2008).

Ainda resultante dos amplos debates produzidos e da decisão da IV Conferência Nacional de Assistência Social e consequência da formulação da PNAS/2004, a construção e normatização nacional do SUAS foi reafirmada com a aprovação da Norma Operacional Básica (NOB) em 2005 (Couto, 2009). Esse novo marco regulatório, permitiu à política de assistência social uma articulação em todo o território nacional, estabelecendo responsabilidades, vínculos e hierarquias do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos, enfim, todas as ações no âmbito da política de assistência social. De acordo com Rizzotti (2009), esse novo tratamento dispensado à assistência social tem por finalidade a superação de práticas desorganizadas e desarticuladas e o amadorismo com que municípios, Estados e União vinham tratando a área.

Desse modo, a PNAS/2004 e a NOB-SUAS/2005, inauguram um novo patamar para uma política de Estado na área da assistência social, que exige um enraizamento institucional para garantia de continuidade e consolidação dos avanços obtidos (BRASIL, 2008). Em termos de profissionalização da assistência social, esses marcos regulatórios implementam um sistema público com modo de gestão compartilhadas, com cofinanciamento, cooperação técnica entre os três entes federados, hierarquização das ações, uniformizando conceitos no sentido de classificar serviços específicos de assistência social, estabelecendo o lugar próprio da rede socioassistencial. Ressalta-se que, “nesse novo contexto, uma questão central que se destaca é a posição demandada ao gestor público, que passa a ser responsável pela política de assistência social na sua totalidade, incluindo a rede socioassistencial” (Brasil, 2008, p. 18).

Assim, a implicação mais direta da implantação do SUAS é a necessidade de

(...) provisão dos órgãos gestores com pessoal próprio gerando a cultura pública e de responsabilidade por resultados e por garantia de direitos na assistência social. O gestor público da assistência social deixa de ser operador indireto da política e passa a ter que exercer a responsabilidade de Estado”. (Sposati, 2006:99 *apud* Brasil, 2008, p. 21)

Na sequência, em 2006, prosseguindo com os avanços de qualificação da política de assistência social e na consolidação do SUAS, foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS, sendo representativa como um primeiro esforço de pactuação federativa na definição de mecanismos reguladores das relações entre gestores, trabalhadores e prestadores de serviços socioassistenciais no campo da gestão pública do trabalho na assistência social, com horizonte na valorização e qualificação deste(a) trabalhador(a) da assistência social (Brasil, 2008). Para Couto (2009, p. 216) o uso de ferramentas gerenciais e a profissionalização da assistência social “exigirá um novo perfil de profissional, e sua qualificação deverá ser permanente [...] importa romper com a lógica voluntarista e de senso comum que tem alocado recursos humanos nos serviços socioassistenciais”.

A política de assistência social se desenvolve a partir do trabalho humano e está fortemente apoiada no conhecimento e na formação técnica do seu quadro de pessoal. Desse modo, é pertinente concluir que: “Recursos humanos na gestão da assistência social é matéria prima e processo de trabalho fundamental. A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano” (Sposati, 2006, p. 104 *apud* Brasil, 2008, p. 34).

Em 2009, o CNAS aprova por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que estabelece tipologias que padronizam em todo o território nacional os serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo, dentre outros, conteúdos essenciais como: público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais. A tipificação de serviços socioassistenciais também representou importante conquista para a assistência social brasileira que colaborou para ressignificar a oferta e a garantia dos direitos socioassistenciais (Brasil, 2014).

Uma característica importante destacada neste período inicial de implantação do SUAS, trazida por Silveira (2017), é sobre o financiamento desta área:

(...) a definição de um novo modelo de financiamento com base no repasse regular e automático fundo a fundo, por meio de um sistema de pisos por proteção, para a garantia de serviços continuados; a adoção de critérios técnicos e de recursos tecnológicos para a partilha de recursos e definição do volume de serviços com base na análise diagnóstica dos territórios; ferramentas e sistemas de planejamento e prestação de contas, dentre outros (Silveira, 2017, p. 497).

Ou seja, a profissionalização da política de assistência no Brasil, perpassa também pela regularidade de repasses financeiros que garantam a oferta de serviços continuados, condição que começou a se materializar com a implantação do SUAS, a partir do governo Lula. Para qualificação do processo de gestão desta área, exige-se competência técnica para o seu exercício, contrariando a tradição e histórico desta área de intervenção.

No ano de 2011, tem-se um grande marco legislativo com a promulgação da Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 e definitivamente inscreve o SUAS na LOAS, bem como as funções e equipamentos de referência essenciais desta política. Para Silveira (2017), esse avanço no campo normativo-jurídico acompanha os direcionamentos técnico-políticos, estrategicamente garante segurança na transição de governos e estabilidade na transferência de recursos sob a fiscalização de órgãos de controle.

Silveira (2017) identifica duas fases no processo de consolidação do SUAS no Brasil, a primeira diz sobre a construção das bases do SUAS de 2004 a 2012<sup>21</sup> e a segunda sobre o aprimoramento do SUAS de 2012 a 2015, que culmina com a aprovação do II Plano Decenal, construído a partir da X Conferência Nacional de Assistência Social (2015). Na esteira da qualificação estatal da política de assistência social, a autora destaca que a segunda fase de desenvolvimento e particularidade do SUAS começa com a aprovação da NOB-SUAS de 2012, que substitui a NOB-SUAS/2005, caracterizado como instrumento regulatório que agrega o conjunto de instrumentos normativos que detalham a LOAS, reformulada com a Lei nº 12.435/11.

Para a autora, a definição de responsabilidades comuns na NOB-SUAS/2012 reafirmam a necessidade de organizar o SUAS em cada esfera de governo, definindo prioridades e metas, com garantia de previsões anteriores, a exemplo de comando único, conselho, plano e fundo. Destaca ainda que, a potencialização da gestão democrática perpassa por aspectos relacionados à infraestrutura para conselhos, estímulo à participação do usuário, publicidade de recursos e implantação de ouvidorias. Do mesmo modo que, a implantação da vigilância socioassistencial, realização de educação permanente, implantação da gestão do trabalho e a previsão de instrumentos de processos de monitoramento e avaliação, expressam a preocupação com a qualificação das capacidades de gestão (Silveira, 2017).

Esses avanços conferem à assistência social sua reafirmação de função política, garantindo proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Contudo, Silveira

---

<sup>21</sup> Nesse primeiro período destacam-se todo o marco normativo-jurídico do SUAS: PNAS/2004, NOB-SUAS/2005, NOB-RH/SUAS/2006, Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, entre outros.

(2017) destaca que com o avanço e intensificação das medidas neoliberais, percebem-se contradições que implicam na base estruturante do SUAS e sinalizam um processo de cristalização do mesmo, destacando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (redução de gastos), PEC 55<sup>22</sup> (congelamento de recursos) e o Programa Criança Feliz<sup>23</sup>, como medidas de risco para o sistema e exemplos da série de desmontes provocados por governos neoliberais.

Conforme destaca a autora, o II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026) evoluía para um processo de consolidação do SUAS pautado na universalização e integralidade e por isso “se coloca como um instrumento político que expressa o compromisso nacional pela universalização e qualificação da proteção não contributiva” (Silveira, 2017, p. 503). Ao situar a política de assistência social nesta realidade permeada por contradições, conclui-se que a defesa do SUAS é semelhante ao processo que atinge a conjuntura brasileira, no qual é atravessado por projetos societários em disputa e as medidas adotadas pelos governos pós-2016 intensificam o avanço do conservadorismo e suas práticas.

Silva (2018) em análise sobre o processo de desconstrução da política de assistência social e do SUAS, delimita que em maio de 2016 encerram-se os períodos de construção e desenvolvimento do SUAS, com o desmonte de direitos sociais historicamente conquistados nas lutas sociais dos(as) trabalhadores(as). A partir daí instaura-se um período tenebroso para a área da assistência social que é materializada pela drástica redução de recursos para a operacionalização do SUAS, gerando um desfinanciamento público para a área comprometendo a cobertura dos serviços ofertados em âmbito nacional.

Na mesma linha de reflexão Carvalho (2017) ressalta que os resultados da mudança de curso que aconteceram a partir de 2016, impactam diretamente na gestão da assistência social, interrompendo de forma brusca e autoritária o processo de avanços da política de assistência social na contemporaneidade brasileira. Destaca a autora alguns exemplos dessa regressão, como: o subfinanciamento do SUAS, o contingenciamento de 30% no orçamento da assistência social, mudança de regras do cofinanciamento federal com adoção de critério de mérito para a transferência dos recursos federais aos municípios com condicionamento ao bom

---

<sup>22</sup> A PEC 55/241, conhecida como “PEC da Morte” foi uma proposta de emenda à Constituição, aprovada em 15 de dezembro de 2016 e transformou-se em Emenda Constitucional nº 95 (EC95), congelando por 20 anos recursos para as chamadas Políticas Sociais, expressando-se de imediato em cortes drásticos no orçamento dessas políticas, inclusive no âmbito da Seguridade Social e particularmente no campo da assistência social.

<sup>23</sup> O Programa Criança Feliz foi criado pelo Decreto nº 8.869, em outubro de 2016: “Art. 1º Fica instituído o Programa Criança Feliz, de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida, em consonância com a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016”. Para Silveira (2017), este programa tem apresentado tendências moralizantes da “questão social”, problemas com planejamento e alinhamento, além de reforçar a cultura tradicional do primeiro-damismo.

desempenho destas gestões e o retorno de emendas parlamentares carimbadas para entidades filantrópicas.

O aprofundamento sobre o contexto socioeconômico e político no Brasil pós-2016 será realizado com mais ênfase no próximo capítulo. Neste debate sobre a análise dos processos políticos e históricos necessários para a compreensão da configuração da política de assistência social e do SUAS, concentram-se esforços intelectuais que conectam o cenário contemporâneo brasileiro ao seu passado, trazendo contribuições significativas para pensar o objeto de estudo: atribuições e competências do(a) assistente social enquanto gestor(a) da política municipal de assistência social no Estado do Paraná, no mandato de 2021-2024.

Nesse sentido, o avanço da profissionalização da política de assistência social indica, para além das conquistas no campo dos direitos sociais e normatização, a necessária qualificação profissional dos(as) trabalhadores(as) e dos gestores(as) que planejam, executam e a gerenciam numa perspectiva de competência técnica e organização de gestão. Considerando que a categoria profissional de assistentes sociais tem ampliado a ocupação de cargos de gestão da política de assistência social nos municípios, torna-se importante e necessário entender como estes(as) profissionais contribuem para a qualificação desta área através das suas atribuições e competências profissionais.

## 1.2 COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DO(A) ASSISTENTE SOCIAL COMO TRABALHADOR(A) NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A CONTRIBUIÇÃO DE UMA CATEGORIA PROFISSIONAL

O surgimento e desenvolvimento do Serviço Social como profissão é resultado das demandas da sociedade capitalista e suas estratégias e mecanismos de opressão social e reprodução da ideologia dominante. Como profissão que surge das contradições próprias do capitalismo, institucionaliza-se e legitima-se como um dos recursos mobilizados pelo Estado dentro da lógica do capital monopolista.

Na particularidade brasileira, está intrinsecamente relacionado com as transformações sociais, econômicas e políticas do Brasil nas décadas de 1930 e 1940, com o projeto de recristianização da Igreja Católica e a ação de grupos, classes e instituições que integram essas transformações.

De acordo com Yazbek (2009), é na relação com a Igreja Católica que o Serviço Social brasileiro vai fundamentar a formulação de seus primeiros objetivos político/sociais, com

orientação de posicionamento de cunho humanista conservador, baseados na Doutrina Social da Igreja e postulados filosóficos tomistas, contrários aos ideários positivista e marxistas.

Sob a égide do pensamento da Igreja, a atuação profissional estava impregnada da idéia de “fazer o bem”, de legitimar a Doutrina Social da Igreja. Com isso, o pensamento conservador e a influência da doutrina católica traçaram um perfil de ação para os profissionais de Serviço Social atrelado ao pensamento burguês, atribuindo-lhes funções de amenizar conflitos, recuperar o equilíbrio e preservar a ordem vigente, com frágil consciência teórica e política. No dizer de Martinelli (1997), envolvidos pelo “fetiche” da ajuda, não tinham claro as contradições do exercício profissional.

Martinelli (1997), participa desse debate trazendo análises sobre o contexto que envolve o modo capitalista de produção no início da sua fase industrial e as conexões que permitem refletir sobre a assistência e o surgimento do Serviço Social. A autora suscita o debate que no decorrer da história a prática de assistência estava intrinsecamente associada à caridade, identificando desde a antiguidade referências que a relacionam a esta dimensão. Discorre sobre o processo de *racionalização da assistência*, trazendo menção às confrarias existentes a 3000 anos antes de Cristo, até o advento do cristianismo, no qual a assistência amplia a sua base fundamentando-se para além da caridade na justiça social.

Para a autora, mesmo perpassando por muitos caminhos e formas de ser operada e organizada, a assistência sempre se manteve atrelada à caridade com os pobres, advertindo ainda que esta prática esteve permeada também pela exploração, repressão e dominação. O controle da pobreza era prática desde a era medieval e avança para o século XIX cheia de intenções que iam além da caridade, haja vista que a burguesia e a Igreja executavam ações em linhas que mantinham a servidão e a submissão.

Na conjuntura debatida por Martinelli (1997) é evidenciado as relações que envolvem trabalho e classe social, destacando que “o capitalismo gera o mundo da cisão, da ruptura, da exploração da maioria pela minoria, o mundo em que a luta de classes se transforma na luta pela vida, na luta pela superação da sociedade burguesa” (Martinelli, 1997, p. 54). A recusa de dominação pela máquina e pelo capital foi uma das primeiras manifestações de resistência dos trabalhadores, o que ocasionou uma série de lutas e ondas de violência, que segundo a autora levaram ao acirramento de formas coercitivas de recrutamento e exploração, legitimadas por legislações rígidas com o apoio do Estado, que estava alinhado com a burguesia.

Para Martinelli (1997), o aumento da pobreza, fome e miséria, traziam inúmeros incômodos, pois além de introduzir alterações na organização geográfica urbana, contribuía para o fortalecimento da classe trabalhadora e oferecia riscos à ordem social. Desse modo,

ocultar essa realidade torna-se a estratégia fundamental para a manutenção da dominação e exploração imposta pela classe dominante. Aproximam-se, portanto, dos agentes que desenvolviam ações filantrópicas, como estratégia de atendimento aos próprios interesses. Segundo a autora,

Ocultando suas reais intenções em um abstrato discurso humanitário, baseado na igualdade e na harmonia entre as classes, a prática social burguesa procurava gerar a ilusão de que havia, por parte da sociedade, um real interesse pelas condições de vida da família operária, por seu salário, por suas condições de habitação, saúde, educação. Assim, atendendo às determinações da burguesia, colocando-se a seu serviço, os reformistas, eles próprios membros da classe burguesa, proporcionaram todas as condições para que a prática social fosse plasmada de acordo com seus interesses de classe, fazendo face da prática social a face da burguesia, que era, na verdade, a face dominante da sociedade européia durante toda a primeira metade do século XIX. (Martinelli, 1997, p. 65).

Na sequência, sobreveio o contexto da crise e grande depressão durante a década de 1860, que levou a burguesia, Igreja e Estado a empreenderem esforços conjuntos para conter as sequelas da generalização da pobreza, da fome e desemprego, contexto em que surge em Londres em 1869, a Sociedade de Organização da Caridade, com intuito de normalizar e racionalizar a prática da assistência.

A partir disso, a autora analisa que “surgiram, assim, no cenário histórico *os primeiros assistentes sociais, como agentes executores da prática da assistência social*, atividade que se profissionalizou sob a denominação de ‘Serviço Social’, acentuando seu caráter de prática de prestação de serviços” (Martinelli, 1997, p. 66, grifos da autora). Essa percepção da autora, manifesta-se como uma das discussões sobre o surgimento da profissão.

A autora afirma que na gênese do Serviço Social existe um histórico de envolvimento com o projeto de hegemonia do poder burguês, buscando afirmar-se como prática humanitária, apoiada pelo Estado e protegida pela Igreja, “como uma mistificada ilusão do servir” (MARTINELLI, 1997, p. 66).

Na perspectiva que é trazida pela autora, o Serviço Social é marcado como uma criação do capitalismo, colocado ao seu serviço como estratégia de controle social, mantém a ordem e garante a sua hegemonia. Martinelli (1997) reflete que já no surgimento do Serviço Social existe uma *identidade atribuída*, funcionando como instrumento de manutenção da ordem burguesa a partir de práticas repressoras e de controle.

A burguesia imediatamente consolida essa *identidade atribuída*, uma vez que o fetiche da prática a serviço da classe trabalhadora, era na verdade, um instrumento da classe dominante

para ocultar as contradições resultantes da luta de classe. Desse modo, a autora compreende que os profissionais exteriorizavam em sua prática a *ilusão de servir* e aos trabalhadores atendidos a ilusão de que eram servidos, processo que ocultava as reais intenções do sistema capitalista.

Ao apropriar-se da prática de seus agentes sociais, a burguesia sustentava os processos alienantes e direcionava as práticas sociais aos interesses de expansão do capital, de modo que a classe trabalhadora e os próprios agentes se afastassem dos espaços de reflexão crítica. Desse modo, a prática social era marcada por elementos de urgência e prontidão para a ação, o que para Martinelli (1997) beneficiou o fetichismo em que a *identidade atribuída* foi fixada como elemento que definia a prática do Serviço Social, condição que contribuiu para a fragilização da consciência histórico-crítica da categoria, segundo a autora.

Por sua vez, Netto (2011) ao analisar a emergência do Serviço Social como profissão no âmbito da ordem burguesa na idade do monopólio e desvendar o seu sincretismo teórico e ideológico, oferece uma contribuição ao estudo da gênese histórica do Serviço Social.

O autor repele a tese de que a constituição da profissão é resultado de uma relação de continuidade e “organização” da filantropia que culmina com a incorporação de parâmetros teórico-científicos e no aprimoramento de um instrumental operativo de natureza técnica, que seriam das protoformas do Serviço Social a este enquanto profissão. Em outras palavras, o envolvimento na relação do Serviço Social com as instituições filantrópicas e assistenciais desenvolvidas desde o início da sociedade burguesa.

Alude que é inegável a existência de uma relação de continuidade entre o Serviço Social profissional e suas formas filantrópicas e assistenciais, as quais de um lado traduz um pensamento ideo-político e teórico-cultural do pensamento conservador e de outro compreende práticas interventivas caritativas. Considera que ambas as situações encobrem a assistência social “organizada” e o Serviço Social, sobretudo pela influência institucional da Igreja Católica, afetando medularmente o Serviço Social. Contudo, o menosprezo ou redução dessa relação de continuidade não esclarece as questões que levaram à profissionalização do Serviço Social (Netto, 2011).

Defende o autor que a relação de continuidade, não sendo única e nem exclusiva, coexiste numa *relação de ruptura* que é decisiva na profissionalização do Serviço Social. Sendo que a *ruptura* se revela quando os agentes começam a desempenhar papéis executivos em projetos de intervenção que são determinados para além do controle destes. A profissionalização dos agentes é marcada “[...] precisamente quando passam a desempenhar papéis que lhes são alocados por organismos e instâncias alheios às matrizes originais das protoformas do Serviço Social [...]” (Netto, 2011, p. 72).

Nessa seara, o autor defende que o Serviço Social se constitui como profissão ao inserir-se no *mercado de trabalho* e conseqüentemente com o agente vendendo sua força de trabalho. A *condição de assalariamento* e a significação social do seu fazer dá um novo sentido à reprodução das relações sociais.

Antes, porém, não é o agente profissional que se constitui para criar um espaço profissional, mas ao contrário, é a existência desses espaços que leva a emergência profissional do Serviço Social, numa relação dialética. Desse modo, é a ruptura com as protoformas do Serviço Social, não a sua continuidade evolutiva, que proporcionam a sua profissionalização, determinadas por um espaço na divisão social e técnica do trabalho (Netto, 2011).

Conforme Netto (2011), a ordem monopólica cria e funda a profissionalização do Serviço Social, e embora possua suporte em uma prática cristã ligada à Igreja Católica, na perspectiva do enfrentamento e da regulação da chamada “questão social”, vincula-se a dinâmica da ordem monopólica. Conclui o autor que

A profissionalização do Serviço Social não se relaciona decisivamente à “evolução da ajuda”, à “racionalização da filantropia” nem à “organização da caridade”; vincula-se à *dinâmica da ordem monopólica*. É só então que a atividade dos agentes do Serviço Social pode receber, pública e socialmente, um caráter de *profissional*: a legitimação (com uma simultânea gratificação monetária) pelo desempenho de papéis, atribuições e funções a partir da *ocupação* de um espaço na divisão social (e técnica) do trabalho na sociedade burguesa consolidada e madura; só então os agentes se reproduzem mediante um processo de socialização particular *juridicamente caucionada* e reiterável segundo procedimentos reconhecidos pelo Estado; só então o conjunto dos agentes (a categoria profissionalizada) se laiciza, se independentiza de confessionalismos e/ou particularismos. (Netto, 2011, p. 73-74, grifos do autor).

Desse modo, o espaço a ser ocupado na divisão social e técnica do trabalho na ordem monopólica advém do modo como o Estado burguês enfrenta as expressões da “questão social”, pela via das políticas sociais. Sendo que, as políticas sociais do Estado burguês no capitalismo monopolista demandam agentes técnicos tanto no plano da formulação quanto na sua implementação. No âmbito da implantação, a prática técnica é sobretudo de execução de respostas aos vulnerabilizados pelas sequelas da “questão social”, que são diretamente atendidos pelas políticas setoriais. Daí o mercado posto para o/a assistente social que é “investido como um dos agentes executores das políticas sociais” (Netto, 2011. p. 74).

Neste cenário o/a assistente social é reconhecido como o “executor terminal”, operando serviços e gestando programas e projetos implementados por meio das políticas

sociais, reproduzindo determinações estabelecidas pelo Estado para o controle das expressões da “questão social” e atendimento de demandas da classe trabalhadora.

A partir dos anos 1940, esse conservadorismo católico, que marcou os anos iniciais do Serviço Social brasileiro, começa a ser tecnificado ao entrar em contato com o Serviço Social norte americano e suas propostas de trabalho que continham em seu bojo o caráter conservador da teoria social positivista. Yazbek (2009), coloca que a reorientação da profissão exige uma qualificação e sistematização do seu espaço sócio-ocupacional, para atender as novas configurações do desenvolvimento capitalista, em vista de um Estado que começa a implantar políticas no campo social e demanda novas requisições ao Serviço Social.

Neste momento histórico, orientada pela matriz positivista, a ação profissional objetiva eliminar os “desajustes sociais”, através de uma intervenção de caráter individualizado e psicologizante, extremamente moralizadora. O conservadorismo permanece presente no universo ideológico da profissão e passa a conceber uma política técnica-burocrática a partir desse período.

Barroco (2010, p. 94) se expressa a respeito da seguinte maneira:

A tendência ao “ajustamento social”, à psicologização da questão social, transforma as demandas por direitos sociais em “patologias”; com isso o Serviço Social deixa de viabilizar o que eticamente é de sua responsabilidade: atender as necessidades dos usuários, realizar objetivamente seus direitos.

A abordagem individualizada, com predomínio de uma ação psicologizada, influencia o Serviço Social, de forma a imprimir uma perspectiva de responsabilização do indivíduo com seu destino social.

Conforme Yazbek (2009, p. 6) o horizonte analítico do positivismo, “aborda as relações sociais dos indivíduos no plano de suas vivências imediatas, como fatos, como dados, que se apresentam em sua objetividade e imediaticidade”. Essa perspectiva não aponta para mudanças, mas apenas para ajustes e conservação.

Em meados da década de 1960, surge um momento importante no desenvolvimento do Serviço Social como profissão. Nessa década, o mundo passa por grandes transformações, especialmente na América Latina, sendo grande o inconformismo popular com o modelo desenvolvimentista urbano-industrial dominante. Este cenário suscita reflexões que são desencadeadas pela inquietação das ciências sociais que, por meio da aproximação (ainda enviesada) ao marxismo, começam a questionar a dependência externa, especialmente a norte-americana.

Netto (2002), enfatiza que a crise do Serviço Social “tradicional”, se situa num processo amplo de caráter mundial e ocorreu na maioria dos países onde o Serviço Social se institucionalizou como profissão. Conforme o autor questões são levantadas no interior da categoria profissional em relação a “funcionalidade profissional na superação do subdesenvolvimento”, indagando,

[...] sobre o papel dos profissionais em face de manifestações da “questão social”, interrogando-se sobre a adequação dos procedimentos profissionais consagrados à realidades regionais e nacionais, questionando-se sobre a eficácia das ações profissionais e sobre a eficiência e legitimidade das suas representações, inquietando-se com o relacionamento da profissão com os novos atores que emergiam na cena política (fundamentalmente ligados às classes subalternas) – e tudo isso sob o peso do colapso dos pactos políticos que vinham do pós-guerra, do surgimento de novos protagonistas sociopolíticos, da revolução cubana, do incipiente reformismo gênero Aliança para o Progresso - , ao mover-se assim, os assistentes sociais latino-americanos, através de seus segmentos de vanguarda, estavam minando as bases tradicionais da sua profissão. (Netto, 2002, p. 146).

Desta maneira, em plena vigência da Ditadura Militar, instaurada no Brasil em 1964, o Serviço Social passará por um processo de renovação amplo que irá transformar de maneira significativa a sua base teórica. E é no bojo desse movimento, de questionamentos à profissão, que vai se configurar para o Serviço Social latino-americano e brasileiro a apropriação de outra matriz teórica: a teoria social de Marx (Yazbek, 2009).

Conforme Netto (2002), que em seus estudos contribui para o esclarecimento do processo de renovação do Serviço Social no Brasil entre os anos de 1960 e 1980, ao traduzir o período da Ditadura Militar, enfoca que o governo regido por militares se apresentava sob a face ideológica e a repressiva. Assim, reproduzia-se a ideia de que tudo o que era feito pelo governo militar era para assegurar o bem-estar e a segurança da população, para o desenvolvimento do país, atuando ideologicamente para que a população aderisse e reproduzisse tais valores. Aqueles que não correspondiam a essa sistemática e iam contra o ideal burguês sofriam as consequências por meio da repressão, violência física, psicológica, moral e política, resultando em pessoas mortas e exiladas.

A conjuntura da autocracia burguesa<sup>24</sup>, suscita investimentos na forma tradicional da profissão, que responde as novas demandas que se apresentam neste contexto. Desta maneira, num primeiro momento, o Serviço Social reproduz as formas tradicionais do início da profissão,

---

<sup>24</sup> Termo utilizado por Netto (2002), como referência ao período da Ditadura Militar.

desenvolvendo práticas paliativas, caritativas e assistencialistas reforçadas pela autocracia burguesa. Netto avalia que esse “reforço” do Serviço Social tradicional indicava que:

[...] este componente atendia as duas necessidades distintas: a de preservar os traços mais subalternos do exercício profissional, de forma a continuar contando com um firme extrato de executores de políticas sociais localizadas bastante dócil e, ao mesmo tempo, de contrarrestar projeções profissionais potencialmente conflituosas com os meios e os objetivos que estavam alocados às estruturas organizacional-institucionais em que se inseriam tradicionalmente os assistentes sociais. (Netto, 2002, p. 117-118).

O autor continua sua reflexão a respeito da reiteração das formas tradicionais do Serviço Social apontando que a reorganização do Estado e as mudanças profundas na sociedade, que culminaram em mudanças estruturais no país, afetam diretamente a profissão em dois níveis: da prática e da formação profissional.

Em relação à prática profissional houve um aumento do mercado de trabalho nacional para o(a) assistente social, devido às alterações das forças produtivas na conjuntura sociopolítica da ditadura militar, tanto na estrutura sócio-ocupacional das forças burocrático-administrativas do Estado quanto dos setores diretamente gerenciados pela ordem capitalista. A modernização implantada pelo Estado ditatorial, com a expansão de indústrias para a reprodução do capitalismo, somado a permanência de modelos econômicos remodelados para inserção da dinâmica capitalista, anteriormente utilizado no país, evidenciam um cenário de êxodo rural e inchaço populacional que carregam em seu bojo miséria, violência e muitas outras refrações da “questão social” para a sociedade brasileira que exigem um novo padrão para atuação profissional.

Os espaços institucionais que demandavam o exercício profissional dos(as) assistentes sociais, sejam na execução terminal de políticas sociais setoriais ou no espaço empresarial, passaram a exigir um profissional com postura “moderna”, que atendesse as exigências de uma racionalidade burocrática-administrativa em meio à modernização conservadora “[...] no sentido da compatibilização do seu desempenho com as normas, fluxos, rotinas e finalidades dimanantes daquela racionalidade” (Netto, 2002, p. 123).

Dessa maneira, a prática dos profissionais deveria revestir-se de uma racionalidade burocrático-administrativa, para integrar-se a um conjunto de procedimentos administrativos “modernos”. Com isso, vislumbra-se uma significativa modificação no agir profissional do(a) assistente social, que resulta num processo de desgaste do Serviço Social “tradicional”, ensejando um dimensionamento técnico-racional, como ressalta o autor:

Sinteticamente, o fato central é que, no curso deste processo, mudou o *perfil* do profissional demandado pelo mercado de trabalho que as condições novas postas pelo quadro macroscópico da autocracia burguesa faziam emergir: exigia-se um assistente social ele mesmo “moderno” - com um desempenho onde traços “tradicionais” são deslocados e substituídos por procedimentos “racionais”. (Netto, 2002, p. 123, grifo do autor).

Com as exigências de um perfil “moderno” para a prática do Serviço Social, a formação profissional também sofreu significativas alterações. Para o autor, esse processo de mudança marcou a inserção do ensino de Serviço Social nas Universidades, para o qual o cenário anterior era de formação profissional vinculada a escolas isoladas, carentes de recursos, vinculadas a valores morais e religiosos, que aos poucos foram incorporadas em unidades de complexos universitários.

O Serviço Social passa a interagir com disciplinas vinculadas às ciências sociais, notadamente da sociologia, da psicologia social e da antropologia, sendo também submetido a disciplinas caracterizantes do viés ditatorial, tecnocráticas e assépticas, exigidas pela mudança no mercado de trabalho posto pela esfera da autocracia burguesa. Essa inserção universitária e a aproximação com as ciências sociais, possibilitou ao Serviço Social desenvolver uma postura crítica para seus fundamentos, antes inexistente (Netto, 2002).

Conforme Netto (2002) é nesse contexto histórico que a renovação do Serviço Social se desenvolve, trazendo a possibilidade de uma nova forma ao agir profissional que rompe com práticas tradicionais executadas no início da profissão de Serviço Social. O autor entende a renovação como um,

[...] conjunto de características novas que, no marco das restrições da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou, à base do rearranjo de suas tradições e da assunção do contributo de tendência do pensamento social contemporâneo, procurando investir-se como instituição de natureza profissional dotada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e da sua sistematização, e de validação teórica, mediante a remissão de teorias e disciplinas sociais. (Netto, 2002, p. 131).

Conforme o autor, a renovação do Serviço Social implica na construção de um pluralismo profissional, com perspectivas diversificadas que é “radicado nos procedimentos diferentes que embasam a legitimação prática e a validação teórica, bem como nas matrizes teóricas a que elas se prendem” (Netto, 2002, p. 131), haja vista que com a inserção das disciplinas de ciências sociais, os profissionais vislumbram uma visão crítica da sociedade e de sua própria prática profissional.

Netto (2002) aponta três vertentes que se fizeram presentes no processo de renovação do Serviço Social no Brasil e instauraram o pluralismo profissional: a *perspectiva modernizadora*, a tendência denominada *reatualização do conservadorismo* e a perspectiva de *intenção de ruptura*.

A *perspectiva modernizadora* é a primeira direção apontada pelo autor, ganha expressividade durante a crise do tradicionalismo da profissão e teve hegemonia até os anos 1970. O marco principal dessa perspectiva é o esforço de adequar o Serviço Social às demandas abrangentes do sistema sociopolítico decorrente do golpe militar. Essa perspectiva é caracterizada pela incorporação de abordagens funcionalistas, estruturalistas e mais tarde sistêmicas de cunho positivista, voltadas à *modernização conservadora* e melhoria do sistema pela via do desenvolvimento da sociedade, combatendo a marginalidade e pobreza através da incorporação do ideário desenvolvimentista proposto pelo Estado ditatorial. De acordo com o autor, o caráter modernizador constante nesta perspectiva está no fato de que ela “aceita como dado inquestionável a ordem sociopolítica derivada de abril e procura dotar a profissão de referências e instrumentos capazes de responder às demandas que se apresentam nos seus limites” (Netto, 2002, p. 155). Esta perspectiva, reportando-se aos valores e concepções presentes no *serviço social tradicional* não para negá-los ou superá-los, mas insere-os numa moldura teórico metodológica menos instável, subordinada a um viés mais “moderno”. Por isso a aparência tecnocrática que se coloca ao Serviço Social em busca da eficiência e eficácia que devem nortear a intervenção do(a) assistente social.

A segunda perspectiva apontada por Netto (2002) é a *reatualização do conservadorismo*, caracterizada por ser uma vertente que recupera o que há de mais conservador na herança profissional, manifestando-se no interior da dialética de ruptura e continuidade com o passado profissional, uma vez que repudia os avanços vinculados à tradição positivista e às referências crítico-dialéticas de cunho marxista. Essa vertente inspira-se na fenomenologia e buscava desenvolver procedimentos diferenciados para a ação profissional que se envolve em concepção de pessoa, diálogo e transformação social dos sujeitos, valendo-se de um enfoque psicologizante das relações sociais. O autor ressalta que,

Essencial e estruturalmente, esta perspectiva faz-se legatária das características que conferiram à profissão o traço microscópico da sua intervenção e a subordinaram a uma visão de mundo derivada do pensamento católico tradicional; mas o faz com um verniz de modernidade ausente no anterior tradicionalismo profissional, à base das mais explícitas reservas aos limites dos referenciais de extração positivista. Aí, exatamente, o seu caráter renovador em confronto com o passado: o que se opera é uma reatualização

dele, com um consciente esforço para fundá-lo em matrizes intelectuais mais sofisticadas. (Netto, 2002, p. 157).

Nesse contexto, é pertinente ressaltar que o lastro conservador não se erradicou do Serviço Social com a perspectiva modernizadora, ela explorou o seu vetor reformista e subordinou suas expressões às novas exigências que a “modernização conservadora” depôs ao exercício profissional (Netto, 2002).

A terceira vertente foi denominada pelo autor como *intenção de ruptura* com o Serviço Social tradicional, propunha uma quebra nos aspectos metodológicos, ideológicos e teóricos do pensamento conservador da tradição positivista e nos paradigmas de intervenção profissional do reformismo conservador. Essa perspectiva recorre fundamentalmente ao pensamento marxista, que era tida como forma progressista na sociedade, e remete a profissão à consciência de sua inserção na sociedade de classes.

Segundo o autor, “[...] a perspectiva da intenção de ruptura deveria construir-se sobre bases quase que inteiramente novas; esta era uma decorrência do seu projeto de romper substantivamente com o tradicionalismo e suas implicações teórico-metodológicas e prático-profissionais” (Netto, 2002, p. 250). Ou seja, esta vertente gerou um inconformismo tanto em relação a fundamentação teórica quanto a prática, fazendo emergir momentos de debates e questionamentos que se estendem não exclusivamente ao que ocorre dentro da profissão, mas principalmente sobre as mudanças políticas, econômicas, culturais e sociais que a sociedade da época enfrentava.

A partir dessa vertente, o Serviço Social se aproxima de forma enviesada à tradição marxista, principalmente o “marxismo acadêmico”, que se desenvolve no decorrer do tempo com a crise da ditadura militar. A leitura feita pela profissão à época sobre o marxismo era superficial, o que acarretou uma concepção do(a) profissional assistente social como agente transformador da sociedade, sob uma perspectiva messiânica.

Yazbek (2009), ressalta que em um primeiro momento, a apropriação marxista no Serviço Social se dá com alguns problemas, que se caracterizam pelas abordagens reducionistas dos marxismos de manual e pela influência do cientificismo do formalismo metodológico (estruturalista) presente no marxismo “althessuriano”. Ou seja, um marxismo equivocado que recusou a via institucional e as determinações sócio-históricas da profissão, com uma aproximação do marxismo sem o recurso do pensamento de Marx.

Iamamoto (2013), manifesta-se sobre a necessidade de qualificar o significado da ruptura com a herança conservadora, afastando-se de uma perspectiva maniqueísta na análise da profissão. Para a autora, essa ruptura com a herança conservadora, expressa uma luta para

alcançar legitimidade profissional através do reconhecimento da luta de classes que fundem a sociedade capitalista e a necessária postura do(a) assistente social colocar-se a serviço dos interesses da classe trabalhadora. Enfatiza que “não se reduz a um movimento ‘interno’ da profissão [...] parte de um movimento social mais geral, determinado pelo confronto e a correlação de forças entre as classes fundamentais da sociedade” (Iamamoto, 2013, p. 42), contudo, isso não exclui a categoria da responsabilidade de conduzir as suas atividades para o interesse coletivo do proletariado.

Souza (2020) em seus estudos sobre o conservadorismo, refletindo sobre a renovação do Serviço Social brasileiro e a necessária crítica ao conservadorismo profissional, reestrutura uma problematização já trazida por José Paulo Netto sobre as contradições decorrentes da estrutura do Estado no capitalismo monopolista e a utilização do sincretismo e ecletismo na intervenção nas expressões da “questão social”. O autor enfatiza que,

[...] mesmo sob a hegemonia do “projeto ético-político”, que estabelece a ruptura com o conservadorismo originário, determinadas características próprias da inserção do Serviço Social na sociedade burguesa recolocam velhos problemas, e esses problemas remetem a determinados traços do conservadorismo – o que significa, logo à partida, que não se trata da reatualização integral, absoluta do conservadorismo dos anos 1930 a 1960, mas de singularidades específicas. Essas características, próprias da sociedade burguesa, por seu maior nível de abrangência sócio-histórica, é que definem as contradições sobre as quais avançam ou recuam o sincretismo e o ecletismo da profissão. (Souza, 2020, p. 310-311).

Em outros termos, o autor exemplifica que o sincretismo presente no Serviço Social não é um bloco monolítico e homogêneo que se expressa de maneira idêntica e uniforme, apesar de ser condicionado pela sociedade burguesa. A depender do contexto histórico e político é possível estabelecer práticas que se contrapõem ao sincretismo, valendo-se inclusive da relativa autonomia profissional. Porém, não significa que essa contraposição reverta ou cancele as determinações objetivas que são próprias das políticas sociais capitalistas, uma vez que estas se mantêm mesmo sendo tensionadas por posições que sejam contrárias. Desta forma, o autor estimula que haja práticas que insurjam contra o sincretismo, mesmo não sendo possível a sua eliminação (Souza, 2020).

É no bojo deste debate que o Serviço Social consegue ao longo dos 30 anos seguintes, ir definindo uma concepção mais crítica de sua própria inserção no mundo do trabalho, como especialização do trabalho coletivo. E será esse referencial, com fundamentos na Teoria Social de Marx que,

[...] a partir dos anos 80 e avançando nos anos 90, vai imprimir direção ao pensamento e à ação do Serviço Social no país. Vai permear as ações voltadas à formação de assistentes sociais na sociedade brasileira (o currículo de 1982 e as atuais diretrizes curriculares); os eventos acadêmicos e aqueles resultantes da experiência associativa dos profissionais, como suas Convenções, Congressos, Encontros e Seminários; está presente na regulamentação legal do exercício profissional e em seu Código de Ética. (Yazbek, 2009, p. 11).

A autora, citando Netto (1996), recorda o quadro de maturação que o Serviço Social brasileiro, em relação a organização e representação profissional, passou durante os anos 1980 e 1990. Rememorando que a *intenção de ruptura* com o conservadorismo não significou a sua total superação, havendo inclusive reatualização e presença dessa herança conservadora antimoderna nos tempos contemporâneos. Porém, a maturação profissional, que avançou na entrada do novo milênio, expressada pela democratização da convivência de diferentes posicionamentos teórico-metodológicos e ideopolíticos, ganhou visibilidade na sociedade brasileira. Tal fato pode ser destacado especialmente, pela intervenção dos(as) assistentes sociais, através de seus organismos representativos e, particularmente, na luta pela concepção, aprovação e implementação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Yazbek, 2009).

Continua a autora, que no processo de implementação da LOAS e de outras políticas sociais públicas, a partir da descentralização política administrativa que se observa ser implantada no país, pode ser percebida a diversificação das demandas para o(a) profissional de Serviço Social. Reforçando que “[...] pós Constituição de 1988 que os profissionais de serviço social, iniciam o processo de ultrapassagem da condição de executores de políticas sociais, para assumir posições de planejamento e gestão dessas políticas” (Yazbek, 2009, p. 14).

A partir deste espraiamento dos fundamentos sócio-históricos da profissão, com o aprofundamento teórico-metodológico dos profissionais no sentido de compreensão de inserção da profissão numa sociedade de classes, vem à tona a necessária discussão sobre a relativa autonomia que o profissional se vale para exprimir a relação com o interesse da coletividade, dentro de estruturas criadas pelo capital para atender os interesses da classe dominante. Para tanto, busca-se na sequência refletir sobre a autonomia relativa a partir da literatura especializada do Serviço Social.

O Serviço Social, ao longo da história, constitui-se como uma profissão liberal, regulamentada pela Lei nº 8.662/93, sendo norteadada por princípios e normas estabelecidos no Código de Ética e nas propostas das Diretrizes Curriculares para a Formação Profissional em Serviço Social, o que confirma uma dimensão ético-política da profissão.

Iamamoto e Carvalho (2001), ao discutir os fundamentos sócio-históricos da profissão, destacando a inserção do Serviço Social nas organizações institucionais a partir do trabalho

assalariado, introduzem a discussão sobre a relativa autonomia do profissional assistente social, a partir da referência do caráter liberal da profissão. Iamamoto e Carvalho (2001) argumentam que embora seja regulamentado como uma profissão liberal, o assistente social não assume essa característica, pois não dispõe “[...] das condições materiais e técnicas para o exercício de seu trabalho e do completo controle sobre o mesmo [...]” (Iamamoto; Carvalho, 2001, p. 80), uma vez que está submetido às condições da divisão social e técnica do trabalho, não podendo exercer com independência o exercício de suas atividades profissionais. Em outras palavras, o(a) assistente social depende dos recursos materiais, financeiros e organizacionais da instituição que o(a) requisita e o(a) contrata para exercer o trabalho especializado.

Todavia, destacam que mesmo que o(a) assistente social não exerça essa característica de profissional autônomo, não se exclui do Serviço Social os traços de uma profissão liberal. Consideram que algumas características marcam uma prática liberal na profissão, como:

[...] a reivindicação de uma deontologia (Código de Ética), o caráter não-rotineiro da intervenção, viabilizando aos agentes especializados uma certa margem de manobra e de liberdade no exercício de suas funções institucionais. Outra característica a ser ressaltada é a existência de uma relação singular no contato direto com os usuários – os “clientes” – o que reforça um certo espaço para a atuação técnica, abrindo a possibilidade de se reorientar a forma de intervenção, conforme a maneira de se interpretar o papel profissional. A isso se acresce outro traço peculiar ao Serviço Social: a indefinição ou fluidez do “que é” ou do “que faz” o Serviço Social, abrindo ao Assistente Social apresentar propostas de trabalho que ultrapassem meramente a demanda institucional. (Iamamoto; Carvalho, 2001, p. 80).

A partir desses aspectos destacados pelos autores, pode-se compreender os fundamentos da relativa autonomia profissional do(a) assistente social, o que leva à reflexão sobre as possibilidades que o(a) assistente social tem de ampliar o seu campo de autonomia. Haja vista que os estatutos legais e éticos de regulamentação da profissão trazem possibilidade de este atuar com uma margem de manobra e liberdade nas respostas profissionais do trabalho cotidiano.

Desse modo, abre-se espaço para que a categoria profissional se insira em processos de trabalho, desenvolvendo não apenas atividades rotineiras e emergenciais, mas buscando ampliar o leque de possibilidades interventivas, à luz dos princípios do Código de Ética da profissão.

Ao mesmo tempo, compreende-se que o exercício da relativa autonomia pode ser sustentado a partir da reivindicação deontológica, que se constitui como base ético-normativa, uma vez que o Código de Ética manifesta o posicionamento do Serviço Social sobre o seu papel

profissional, levando o(a) assistente social a conduzir o seu trabalho com base na direção social estratégica da profissão.

Iamamoto e Carvalho (2001) apontam ainda a indefinição ou fluidez do que de fato o Serviço Social é ou faz como característica de fundamento da relativa autonomia. Tal situação, segundo os autores, possibilita ao assistente social apresentar propostas de trabalho no interior da instituição para além daquilo que lhe é demandado. Com isso, ampliam-se as possibilidades do(a) profissional estender o campo de atuação conforme as competências e atribuições específicas, dando legitimidade ao seu lugar na divisão social e técnica do trabalho. Dessa forma, ao atuar em um espaço ocupacional direcionado a gestão de políticas sociais, por exemplo, o(a) assistente social pode contribuir com formulações de políticas que tenham cunho democrático e de emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais.

Assim sendo, o projeto profissional assumido pelos profissionais do Serviço Social representa uma mediação para o exercício da relativa autonomia. Contudo, é necessário lembrar que, por mais que seja considerado hegemônico a direção social da profissão, o corpo profissional não é homogêneo. Logo, as respostas profissionais podem ou não se vincular ao atual projeto ético-político da profissão, dadas as tensões e disputas de projetos na categoria profissional. Nesse sentido, é necessário analisar com cautela as mediações que se colocam ao exercício da relativa autonomia, verificando as condições e determinações éticas, culturais e objetivas que o motivam.

Aprofundando as reflexões sobre a autonomia relativa, Iamamoto (2004, 2015) apresenta questões sobre a inserção de assistentes sociais em processos de trabalho destacando a mediação objetiva para o exercício profissional, adverte:

Ainda que dispondo de *relativa autonomia* na efetivação de seu trabalho, o assistente social depende, na *organização da atividade*, do Estado, da empresa, entidades não-governamentais que viabilizam aos usuários o acesso a seus serviços, fornecem meios e recursos para a sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, interferem na definição de papéis e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional. Ora, se assim é, a *instituição não é um condicionante a mais do trabalho do assistente social*. Ela *organiza* o processo de trabalho do qual ele participa. (Iamamoto, 2004, p. 63, grifos da autora).

As reflexões da autora são no sentido de que a condição de assalariamento implica no desenvolvimento do trabalho do(a) assistente social, que depende de uma condição de compra e venda da sua força de trabalho especializada em troca de um salário com as instituições que o(a) contratam, estando sujeito às determinações institucionais sobre o seu processo de trabalho.

E, muito embora tenha relativa autonomia para desenvolver o seu trabalho especializado, sem os meios para realizá-lo, o processo de trabalho não se efetiva.

Nesse sentido, o Serviço Social depende de instituições empregadoras para se efetivar no mercado de trabalho, dispondo o(a) assistente social de relativa autonomia para desenvolver o seu trabalho nessas instituições. Sendo que essa autonomia relativa não é desenvolvida da mesma maneira por todos os profissionais, daí se fazendo necessário o recurso aos componentes ético-políticos no exercício da profissão (Iamamoto, 2004).

A autora continua descrevendo que os determinantes das ações profissionais são marcados pelas condições e relações sociais que permeiam o fazer profissional. Afirma que, existe “[...] uma tensão entre o trabalho controlado e submetido ao poder do empregador, as demandas dos sujeitos de direitos e a relativa autonomia do profissional para perfilar o seu trabalho.” (Iamamoto, 2015, p. 424).

Observa-se que a autora assegura que o trabalho profissional do(a) assistente social está sujeito a um conjunto histórico de interesses particulares e interesses coletivos, que impõem barreiras específicas ao exercício da relativa autonomia profissional, em cada espaço sócio-ocupacional, uma vez que está sujeito à alienação indissociável do trabalho assalariado. Neste sentido, se faz necessário alargar as possibilidades do exercício profissional através da junção de forças com segmentos organizados da sociedade civil, que possuem como horizonte os mesmos princípios ético-políticos de emancipação e liberdade. Conforme a autora,

Resguardar a relativa autonomia na condução do exercício profissional supõe potenciá-la mediante um projeto profissional coletivo impregnado de história e embasado em princípios e valores radicalmente humanistas, com sustentação em forças sociais reais que partilham de um projeto comum para a sociedade. (Iamamoto, 2015, p. 219).

Em outros termos, é possível afirmar a estreita relação entre a relativa autonomia profissional e o projeto ético-político do Serviço Social expresso no Código de Ética, na Lei de Regulamentação da Profissão, nas Diretrizes Curriculares da década de 1990, assim como na produção de conhecimento e no debate profissional do Serviço Social. Essa vinculação ético-política estimula o(a) assistente social a elaborar as respostas profissionais a partir da própria concepção ideopolítica, que pode ou não estar associada aos princípios e valores do projeto profissional crítico. Contudo, não o faz como gostaria, pois o desenvolvimento do trabalho profissional é permeado pela dinâmica da realidade objetiva, que pode alargar ou retrainir a sempre relativa autonomia profissional (Iamamoto, 2015).

O(a) assistente social sofre pressão no exercício cotidiano do trabalho, submetido igualmente enquanto trabalhador assalariado às relações contraditórias do sistema capitalista de produção, que supõe as mediações para o exercício da relativa autonomia. Várias determinações estruturais contribuem para o estabelecimento de limites ao trabalho do(a) assistente social, como exemplo: a desregulação e precarização das políticas sociais, redução dos gastos públicos para custeio dos serviços sociais, a perda regressiva de direitos e a ausência de condições éticas e técnicas que qualifiquem o exercício profissional, que leva a sua precarização. Além do que, muitas vezes a dinâmica institucional restringe o trabalho do(a) assistente social, colocando-o contra as finalidades da profissão, quando o submete a intervenções e ações imediatistas, despolitizadas e pragmáticas, situação que também se apresenta como desafio ao exercício da relativa autonomia.

A conjuntura social e política posta é contrária aos objetivos profissionais e a luta coletiva para um direcionamento democrático às demandas do trabalho, um claro reflexo do modo de produção da sociedade capitalista. Contudo, não se pode pensar esse cenário como intransponível, pois reforça-se o fatalismo, que obstrui a perspectiva de mudança radical e fortalece o conservadorismo. A perspectiva de superação da atual conjuntura condiz com a ideia de exercer a relativa autonomia, no sentido de aproximação com as demandas do trabalho considerando a compreensão sociopolítica que ampara a realidade.

A partir das contribuições de Yamamoto, podemos afirmar que a defesa da relativa autonomia profissional está intimamente ligada à formação profissional, a legislação que regulamenta o exercício profissional e estabelece funções privativas e competências do(a) assistente social. O respaldo coletivo tanto profissional quanto ligado às forças sociais que compartilham dos princípios ético-políticos do Serviço Social também são determinantes neste processo. Nos dizeres da autora, verifica-se que “este respaldo político-profissional mostra-se, no cotidiano, como uma importante estratégia de alargamento da relativa autonomia do assistente social, contra a alienação do trabalho assalariado” (Yamamoto, 2015, p. 422).

Este respaldo torna-se fundamental para que os(as) profissionais no exercício de sua atividade profissional, de fato direcionem as ações e respostas profissionais a partir da projeção social que orienta hegemonicamente a profissão, ou seja, no sentido de exercitar a relativa autonomia com compromisso ético-político de atender os interesses da classe trabalhadora.

Outra contribuição importante ao debate sobre a autonomia relativa do(a) profissional assistente social é desenvolvida por Raichelis (2011a) a qual problematiza o processo de precarização do trabalho deste profissional. A autora evidencia as transformações e redefinições do trabalho na contemporaneidade, analisando as novas configurações e demandas que se

manifestam nos espaços sócio-ocupacionais e a violação de direitos a qual o(a) assistente social está submetido enquanto trabalhador assalariado.

A análise da autora resgata a interpretação de Yamamoto e Carvalho (2001) para argumentar sobre a relativa autonomia a partir da condição de trabalhador(a) assalariado(a) que o(a) assistente social é submetido(a) na divisão social e técnica do trabalho. Desse modo, Raichelis (2011a) aborda a relativa autonomia como uma autonomia técnica, ressaltando as possibilidades de exercê-la no trabalho cotidiano a partir de um conjunto de atribuições intelectuais e prerrogativas profissionais, que o projeto ético-político profissional exige, direcionando suas intervenções profissionais a partir da análise crítica da realidade.

Para a autora, o trabalho profissional do(a) assistente social exige conhecimento e luta,

[...] supõe muito mais do que apenas a realização de rotinas institucionais, cumprimento de tarefas burocráticas ou a simples reiteração do instituído. Envolve o assistente social como intelectual capaz de realizar a apreensão crítica da realidade do trabalho no contexto dos interesses sociais e da correlação de forças políticas que o tensionam; a construção de estratégias coletivas e de alianças políticas que possam reforçar direitos nas diferentes áreas de atuação [...] na perspectiva de ampliar o protagonismo das classes subalternas na esfera pública. (Raichelis, 2011a, p. 428).

Afirma ainda que, para além das dimensões objetivas que dão materialidade ao fazer profissional, é preciso também considerar as dimensões subjetivas que definem a maneira como esse profissional desenvolve o trabalho cotidiano, ou seja, identificar “o modo pelo qual o profissional incorpora na sua consciência o significado do seu trabalho, as representações que faz da profissão, as justificativas que elabora para legitimar a sua atividade – que orientam a direção social que imprime ao seu exercício profissional”. (Raichelis, 2011a, p. 429).

Considerando a dimensão técnica da autonomia profissional, Raichelis (2011a) destaca que esta necessita de um conhecimento amplo, com análises concretas do real, adotando um rigor teórico-metodológico que ajude o(a) profissional a realizar leituras críticas da realidade, que determinam o seu cotidiano profissional. A autora salienta que os conhecimentos e habilidades técnicas são meio para exercer a relativa autonomia profissional e que suas possibilidades de pleno desenvolvimento, mesmo sendo estas propriedades do(a) assistente social, estão condicionadas a um conjunto de determinações que tensionam o projeto profissional hegemônico, com reflexos no conservadorismo profissional que vem sendo retomado nos últimos tempos.

As contribuições da autora são pertinentes ao debate sobre a relativa autonomia profissional, pois faz a relação do significado da relativa autonomia no e para o trabalho do(a)

assistente social, relacionando-o a dimensão teórico-política do Serviço Social, problematizando a inserção da profissão na divisão social e técnica do trabalho e os desafios postos aos profissionais na contemporaneidade com o aprofundamento da precarização das relações de trabalho.

Desse modo, a partir dos pressupostos refletidos anteriormente, é possível adentrar na discussão sobre a inserção do(a) assistente social no trabalho especializado, desenvolvendo as competências e atribuições privativas para o exercício da profissão, especificamente no âmbito da Política de Assistência Social.

Para compreender o exercício profissional do(a) assistente social na Política de Assistência Social é necessário ressaltar que o assistente social é um(a) trabalhador(a) assalariado(a) que está submetido(a) a um conjunto de determinações característicos desta condição, tais como: o controle da força de trabalho e a subordinação de atividades particulares da sua profissão aos objetivos e necessidades dos seus empregadores, os quais os contratam para planejar e executar ações interventivas. O próprio mercado de trabalho, instituído no modo capitalista de produção, cria e recria funções e requisições para todas as profissões. Portanto, o Serviço Social, como uma profissão liberal, regulamentada e inscrita na divisão social e técnica do trabalho, também sofre as influências das relações de produção da sociedade do capital, haja vista a subordinação da venda da força de trabalho em troca da manutenção da sobrevivência, materializada na forma do salário.

Nessa relação de subordinação estabelecida com o empregador há uma constante tensão em responder às requisições institucionais, pois como bem coloca Raichelis (2011a, 2020) e Yamamoto e Carvalho (2001) a força de trabalho do(a) assistente social só se desenvolve através de meios e instrumentos de trabalho que não são propriedade dos profissionais, logo a instituição empregadora, coloca à disposição a infraestrutura humana, material e financeira necessária para o desenvolvimento do trabalho. Tal processo cria condições objetivas ao exercício profissional frente às requisições institucionais que demandam o trabalho especializado do(a) assistente social.

Assim, o(a) assistente social encontra-se cotidianamente apreensivo para dar conta das rotinas estabelecidas pelo espaço sócio-ocupacional - que na maioria das vezes dá ênfase a burocracia, o empirismo e ao imediatismo - e os objetivos da profissão, que à luz do projeto ético-político profissional, ressalta a realização do trabalho numa perspectiva de garantia de direitos humanos e sociais e no reconhecimento do usuário a partir da sua condição de classe.

Ao mesmo tempo e contraditoriamente, esta mesma realidade e institucionalização profissional no país possibilita ao(a) assistente social uma relativa autonomia que lhe amplia o

campo de trabalho, pois a sua formação é rica de conteúdos políticos e intelectuais que lhe dão competência teórica e técnica para “formular propostas e negociar com os contratantes institucionais, privados ou estatais, suas atribuições e prerrogativas profissionais, os objetos sobre os quais recai sua atividade profissional e seus próprios direitos enquanto trabalhador/a assalariado/a” (Raichelis, 2020, p. 16).

Na Lei nº 8.662/93 o(a) assistente social encontra a normativa que estabelece as competências e atribuições privativas para o exercício da profissão. Esta legislação acaba por configurar-se como um instrumento de defesa do trabalho do(a) assistente social no cotidiano, pois através dela fundamenta posições de contraposição a determinações demandadas no espaço de trabalho que ferem as prerrogativas do pleno exercício profissional.

Partindo de Yamamoto (2012), que tece reflexões pertinentes a respeito das atribuições e competências profissionais no documento intitulado “Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade”, que é parte da obra publicada pelo CFESS “Atribuições privativas do(a) assistente social em questão”, encontramos o sentido etimológico sobre o significado de competência, que se refere a capacidade de apreciar, decidir ou fazer alguma coisa, e a atribuição como sendo uma prerrogativa, um privilégio, direito e poder de realizar algo. Conforme a autora,

As atribuições [são] referentes às *funções privativas* do assistente social, isto é, suas prerrogativas exclusivas, enquanto as *competências* expressam capacidade para apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto, não sendo exclusivas de uma única especialidade profissional, mas a ela concernentes em função da capacitação dos sujeitos profissionais (Yamamoto, 2012, p. 37 grifos da autora).

Assim, entende-se que as competências profissionais dizem respeito a um conjunto de conhecimentos que possibilitam ter habilidades para saber fazer e saber agir sobre determinados fatos e circunstâncias que se apresentam no exercício cotidiano. Enquanto a atribuição refere-se ao privilégio de realizar algo com clareza e domínio a partir de uma prerrogativa legal. Portanto, exercer atribuições privativas exige formação profissional em Serviço Social, implicando em fundamentação teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa específica da profissão.

Neste sentido, no presente trabalho, consideramos a dimensão da *gestão* no trabalho profissional do(a) assistente social, como uma das competências e atribuições privativas expressas nos documentos e normativas do Serviço Social. Ou seja, a *gestão* reconhecida como

atribuição e competência na Lei de Regulamentação da Profissão e no Código de Ética Profissional, ambos de 1993, e nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS de 1996.

Desse modo, a execução de atividades previstas nos documentos institucionais e constitutivos da política de Assistência Social não podem ser o horizonte da intervenção profissional do(a) assistente social nesse campo de atuação, “sob o risco de limitar suas atividades à ‘gestão da pobreza’ sob a ótica da individualização das situações sociais e de abordar a questão social a partir de um viés moralizante” (CFESS, 2011a, p. 7). É preciso ir além e exercer as competências e atribuições para as quais é habilitado, orientado pelos direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei que Regulamenta a Profissão.

Sendo o(a) assistente social um(a) dos(as) profissionais que compõem as equipes de referência do SUAS, conforme a NOB/RH-SUAS, pode desenvolver ações profissionais tanto no nível de proteção social básica, como proteção social especial e/ou atuar nas funções de gestão do SUAS. Em todos os níveis de atuação da Política de Assistência Social, o trabalho do(a) assistente social está condicionado pelas relações do Estado e da sociedade, dividido por requisições e demandas imediatas do Estado e da sociedade, envolvendo sujeitos com suas lutas sociais, relações de poder e antagonismos sociais. Contudo, na direção social que orienta as normativas vigentes, os interesses da classe trabalhadora são os que devem orientar o exercício profissional.

Assim, o exercício da profissão hoje exige do(a) assistente social competência para propor e capacidade para negociar seus projetos, na defesa de suas qualificações e atribuições profissionais. Requisita-se um profissional que saiba apreender o movimento da realidade para ir além das rotinas institucionais.

Conforme a manifestação do CFESS (2011), a formação do(a) assistente social lhe permite apreender criticamente os processos sociais de produção e reprodução das desigualdades sociais. Também lhe confere competência para analisar o movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades que reiteram desigualdades econômicas e sociais, as limitações e potencialidades das políticas sociais na contribuição da superação da pobreza e das desigualdades sociais, em especial a Política de Assistência Social.

A atuação profissional do(a) assistente social nos diversos níveis de proteção social da Política de Assistência Social é preta de possibilidades, dentre as quais podemos destacar: orientação social a indivíduos, grupos, famílias e comunidade, visando à ampliação do acesso a direitos e serviços socioassistenciais; instituição de espaços coletivos de socialização de informação sobre os direitos socioassistenciais e o dever do Estado de implementá-los; realização de visitas domiciliares, na perspectiva de socialização das informações, elaboração

de estudo social e acompanhamento familiar para garantia de acesso aos serviços socioassistenciais; desenvolver trabalho com famílias no sentido de fomentar debates críticos sobre temas de interesse social e das famílias, estimulando o fortalecimento de laços sociais e comunitários, novos arranjos e composição familiar, formulando estratégias para enfrentar critérios restritivos no acesso a direitos; elaboração de laudos, estudo social e parecer técnico individual ou familiar para viabilizar acesso aos serviços socioassistenciais; realização de estudos socioeconômicos para identificação de demandas e necessidades sociais; organização de procedimentos e realização de serviços de acolhida, atendimentos individuais e/ou coletivos; formulação de critérios para cadastramento socioeconômico que garantam ampliação do acesso aos benefícios e serviços e que rompam com condicionalidades restritivas e focalizadoras; acionar os sistemas de garantia de direitos, com vistas a mediar seu acesso pelos/as usuários; realizar atividades comunitárias planejadas, visando a formulação de estratégias coletivas de defesa de direitos; e, elaboração de relatórios técnicos e prontuários para registro e acompanhamento dos atendimentos individuais e das ações coletivas (CFESS, 2011, p. 11-12).

O trabalho do(a) assistente social na Proteção Social Básica do SUAS também visa a gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, podendo assumir a coordenação das unidades de referência. Neste nível de proteção o(a) assistente social contribui analisando a realidade social e identificando as condições sociais das famílias, traduzindo esta análise em demandas para o trabalho no CRAS, em um nível de prevenir situações de risco. As requisições recebidas pelo(a) assistente social na proteção social básica, colocam-se na esfera de execução, ou seja, é necessário construir ações de execução direta, envolvendo os(as) usuários(as) da política. Um exemplo dessa ação é o atendimento social, no qual o(a) assistente social elaborará o estudo socioeconômico, com a finalidade de inserir os/as usuários/as nos programas, projetos e serviços desenvolvidos, bem como possibilitar o acesso das famílias e indivíduos aos benefícios socioassistenciais.

Em suma, o trabalho desenvolvido pelo(a) assistente social na Proteção Social Básica pode ser destacado a partir de duas ações: no acompanhamento sociofamiliar e na administração dos serviços socioassistenciais. No acompanhamento familiar, realiza atendimento social, participa da construção do diagnóstico socio territorial, elabora documentos que possibilitam o acesso dos usuários aos serviços disponíveis neste nível de proteção. Na administração de benefícios socioassistenciais, é responsável pelas ações de acesso e acompanhamento das famílias, produz documentos que possibilitam a avaliação e o monitoramento da eficiência dos benefícios eventuais e o impacto destes na condição social das famílias atendidas.

Na Proteção Social Especial, que na Política de Assistência Social é dividida em Média e Alta Complexidade, o trabalho do(a) assistente social se destaca por identificar as condições de vida dos sujeitos e traçar estratégias para acesso às necessidades sociais, numa perspectiva do direito, visando a superação da situação que levou a violação deste. As ações realizadas pelo(a) profissional relacionam-se com a ação direta com os usuários e o trabalho com a rede de serviços.

Na ação direta, o(a) assistente social elabora relatórios sociais, provocando a manifestação profissional relacionada à matéria de Serviço Social, o conhecimento da realidade social da família, identificando a sua condição de vida, as relações que a família estabelece no território e a violação de direitos a qual está submetida, decorrente da situação social que a família está sujeita. Dessa maneira, ao elaborar o relatório social, o(a) assistente social contribui tanto para a construção das informações sobre as desproteções que a família está submetida, quanto para sugerir caminhos para a construção do sistema de proteção social, elaborando informações pertinentes também para o processo de acompanhamento familiar, que inclui a realização do processo de articulação com o sistema de garantia de direitos. O trabalho de articulação com a rede de serviços decorre a partir da avaliação do(a) assistente social e o acionamento dos órgãos competentes para o enfrentamento da situação que ocasionou a desproteção social e a violação do acesso aos direitos sociais. Esse trabalho decorre da identificação da ineficiência ou ausência de outros serviços, seja da política de assistência social ou de outras políticas setoriais, no atendimento às necessidades que possam favorecer o acesso dos(as) usuários(as) aos direitos sociais.

O trabalho do(a) assistente social no órgão gestor da Política de Assistência Social é fundamentado em conhecimentos intrínsecos à competência profissional nas dimensões teórico-metodológicas, técnico-operativas e ético-políticas, visando a identificação de requisições e demandas decorrentes da gestão, devendo ter capacidade de propor respostas socioinstitucionais que contribuem com o processo de gestão da assistência na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa. Desse modo, as competências que se destacam nesse espaço sócio-ocupacional são descritas como: elaboração, execução e avaliação dos planos municipais de assistência social, na perspectiva da interlocução com a Seguridade Social; conhecimento e participação na gestão financeira e orçamentária, colaborando para o processo que assegure ampliação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; construção do diagnóstico sócio territorial; mapeamento, qualificação, monitoramento e avaliação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, tanto de entidades quanto da rede prestadora de serviços; elaboração de instrumentos de gestão

do SUAS, indicadores sociais, gestão da informação da rede SUAS e outros sistemas de informação; e, gestão do trabalho no SUAS.

No órgão gestor municipal, assistentes sociais delineiam as ações da política de assistência social que será realizada no município. Além disso, estabelecem a organização e o gerenciamento dos sistemas de informações do Governo Federal, do estado e do município. O registro das informações nesses sistemas, possibilita a identificação do trabalho desenvolvido, a criação de indicadores de avaliação e monitoramento que subsidiarão a elaboração dos planos de ação da secretaria para a política municipal de assistência social, além de garantir repasse de recursos financeiros aos municípios. Os relatórios de gestão, garantem a continuidade do repasse de recursos e as pactuações necessárias para o adequado funcionamento dos serviços.

O controle social também é outra ação desenvolvida no âmbito do órgão gestor e possibilita a publicização e transparência das ações, fortalecendo a rede socioassistencial e garantindo o espaço democrático de decisões. Havendo ainda a possibilidade de assunção do assistente social na função de gestor municipal de política de assistência social, o que possibilita que as ações se coloquem na perspectiva da proteção social e do alcance efetivo do direito, superando a lógica da gestão da pobreza.

Analisando as requisições e demandas do(a) assistente social nos níveis de proteção social e da gestão da política de assistência social, observa-se que este profissional precisa mobilizar sua capacidade analítica, investigativa e argumentativa, de modo a elucidar as demandas que direcionam o seu trabalho, ou seja, seu trabalho interventivo deve expressar as respostas construídas a partir da sua capacidade de analisar as demandas que lhe são postas no seu campo sócio-ocupacional. Desse modo, é de suma importância que o(a) profissional assistente social busque fundamentação teórico-crítica para sua intervenção e formação continuada.

Também necessita conhecimento sobre as dimensões da atividade administrativa, assim como apreender as determinações da gestão no exercício profissional. Para que tenha uma perspectiva crítica, os fundamentos da crítica da economia política capitalista são centrais para construção das mediações entre a realidade sociopolítica vigente e a profissão. Neste sentido, a construção de mediações teórico-metodológicas e ético-políticas capazes de fundamentarem a gestão no trabalho é imprescindível, buscando viabilizar um processo de gestão comprometido com a perspectiva democrática e emancipadora, coadunando com o que é expresso no projeto ético-político do Serviço Social.

Portanto, entende-se que o reconhecimento e o desenvolvimento de processos de gestão voltados a uma finalidade democrática e emancipadora requerem a construção de

mediações teórico-metodológicas e ético-políticas que influenciam a dimensão técnico-operativa do trabalho profissional que tenha a finalidade de imprimir na gestão uma finalidade ética de ampliar e universalizar direitos sociais.

Conforme os apontamentos de Filho e Gurgel (2016), a gestão pode ser entendida como uma atividade inerente aos processos de trabalho desenvolvidos pelo homem, tanto na esfera da produção como na esfera da reprodução social. Assim, a gestão origina-se na intencionalidade e no planejamento que posteriormente materializa-se nos processos de trabalho. Desse modo, pode ser compreendida como uma atividade teleológica, exclusiva do ser humano, que pode ser desenvolvida nas diversas esferas da sociedade e espaços sócio-ocupacionais.

Dentro desta perspectiva, a gestão apresenta-se como atividade inerente ao processo de trabalho desenvolvido pelo(a) assistente social nos diversos espaços de atuação. Portanto, é necessário compreender a atividade administrativa para além da sua manifestação histórica dentro da sociedade de classes. Antes de ser uma prática racionalizada que atende aos interesses do capital, a gestão estabelece-se como prática humana histórica, existindo como capacidade humana antes do desenvolvimento do capitalismo. Essa compreensão é importante para superar a resistência criada em torno da gestão no Serviço Social, principalmente na perspectiva ideológica que restringe a utilização da gestão com a finalidade de atender exclusivamente os interesses da classe dominante para manutenção da dinâmica de exploração e dominação, em detrimento a perspectiva crítica de gestão que pode possuir uma finalidade voltada à ampliação e aprofundamento de direitos, pautada na liberdade.

O desenvolvimento da temática relacionada à gestão trazida neste estudo, será realizada a partir da perspectiva de Filho e Gurgel (2016), os quais empregam as terminologias “gestão” e “administração” como sinônimos. Desse modo, caracterizam o sentido geral da administração, a partir de Paro (2016), como sendo “a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins” (Filho; Gurgel, 2016, p. 28). Ressaltam os autores que esta caracterização não implica em uma neutralidade da administração, apenas explicita elementos gerais constitutivos desta. Contudo, em sua concretização, a administração absorve elementos histórico-concretos e ideo-culturais, ganhando densidade “explicitando as determinações efetivas da realidade que a configura enquanto um fenômeno sócio-histórico” (Filho; Gurgel, 2016, p. 28).

Essa caracterização geral da administração, explicitada anteriormente, desdobra-se em duas questões fundamentais, destacadas pelos autores: a primeira relaciona o fato de que a administração requer racionalidade, sendo uma tarefa eminentemente humana, estando presente

nas ações que a humanidade se coloca para atingir um objetivo proposto, definindo para tanto recursos necessários de forma racional; a segunda é o significado da “utilização racional de recursos”, que abrange a adequação de recursos ao fim proposto, indicando que a maneira de empregar esses recursos deve ser feita de maneira econômica, utilizando o menor tempo possível e a menor quantidade de meios necessários à efetivação da finalidade.

Explica Filho e Gurgel (2016), que Paro (2006) entende os recursos como elementos conceituais e materiais que o ser humano utiliza no processo de domínio da natureza, para produzir bens materiais e ideológicos necessários à manutenção e reprodução da sociedade. Ou seja, os recursos utilizados por este na sua relação com a natureza e/ou na inter-relação com outros seres humanos, abrangem tanto a dimensão da produção social quanto a reprodução social. Dessa forma, “age-se administrativamente quando se utiliza racionalmente os elementos conceituais e materiais empregados na relação homem e natureza e na relação do homem com outros homens para atingir um fim definido” (Filho; Gurgel, 2016, p. 29).

Dessa maneira, para atingir determinados fins é necessário utilizar determinados recursos, que devem ser organizados e aplicados para que os fins definidos sejam de fato alcançados. Nessa relação, a definição das finalidades administrativas é realizada através do uso da razão, que é empregada tanto na definição da finalidade administrativa quanto no estabelecimento dos recursos necessários para alcançar estes fins. Portanto, “podemos dizer que a finalidade determina os recursos que serão utilizados e a racionalidade envolvida na administração” (Filho; Gurgel, 2016, p. 30).

É necessário compreender as diferentes articulações que podem acontecer na atividade administrativa para então entender como a administração pode ocorrer numa perspectiva democrática, haja vista que para estabelecer uma “[...] perspectiva/finalidade democrática e emancipatória [...] não podemos utilizar meios e racionalidade meramente instrumentais” (Filho; Gurgel, 2016. P. 30), voltados à dominação de uma classe sobre a outra (característico de uma administração funcional ao capital), mas relacionar esses instrumentos à sua finalidade fundamental que é a expansão democrática destinada à emancipação.

Com isso, os autores concluem que administrar envolve duas dimensões da razão: a ético-política (finalidade) e a técnico-operativa (instrumental). Ao considerar a dimensão finalística ou ético-política da gestão, avalia-se que existem diferentes possibilidades de orientação finalística, sendo que,

Em termos gerais, podemos ter gestões orientadas para a manutenção da dinâmica de exploração e dominação, ou, pelo menos, mais próxima dessa concepção; ou, então, voltada para a liberdade (supressão dos mecanismos de

exploração e dominação), ou, pelo menos, mais próxima dessa concepção. Portanto, a finalidade que orienta a gestão encontra-se num leque de possibilidades que varia entre dominação e aquelas radicalmente posicionadas em defesa de um mundo de liberdade para todos (Filho; Gurgel, 2016, p. 33).

Dessa maneira, dentro de uma dinâmica social baseada na estrutura de classes, onde existe a dominação e exploração de uma classe sob a outra, a gestão entendida como a utilização de recursos para atingir determinados fins, se manifesta a partir da dominação como determinação central. Neste sentido, a gestão em um contexto de luta de classes tem um caráter contraditório. Assim, um(a) gestor(a) que atua orientado(a) por uma finalidade pautada na ampliação e aprofundamento de direitos, pode ter que gerir uma organização, serviço, programa ou projeto, que tenha como perspectiva institucional a manutenção da ordem de exploração e dominação, tendo que lidar com conflitos e contradições no processo de gestão (Filho; Gurgel, 2016).

A concepção de gestão apresentada por Filho e Gurgel (2016) procura demonstrar a articulação entre a dimensão ético-política (finalidade) com a dimensão técnica (utilização racional dos recursos) da administração, demonstrando que não há separação entre o político e o técnico, rejeitando uma visão que reduz a gestão a uma questão unicamente “tecnicista” ou “politicista” da administração. Ressaltam os autores que “o tratamento do tema referente à gestão deve resgatar a articulação dialética entre política/finalidades e utilização de recursos/meios/técnicas” (Filho; Gurgel, 2016, p.35).

Portanto, dentro de uma perspectiva emancipadora, uma gestão democrática pode desenvolver ações administrativas que contribuam para o processo de democratização, tensionando a reprodução ampliada do capital e retraindo a exploração da força de trabalho, através de mecanismos que ampliem a participação das classes subalternas nos processos de gestão estruturados na sociedade. Para Filho e Gurgel (2016, p. 72-73), a “finalidade da gestão democrática deve ser transformar as condições de vida das classes subalternas, aprofundando e universalizando direitos civis, políticos e sociais, visando contribuir com a superação da ordem do capital”.

Contudo, os autores esclarecem que não se pode perder de vista que esta proposição de gestão é contraditória à ordem do capital. Assim, a efetivação dessa possibilidade está em movimentos que de alguma forma tensionam a ordem, como “um movimento antagônico ao do próprio capital, mas que em determinadas circunstâncias pode ocorrer dentro de certo limite: o limite de não inviabilizar a dinâmica da acumulação do capital” (Filho; Gurgel, 2016, p. 73).

Embora, haja esse limite, existem ações que podem tensionar de forma efetiva a lógica do capital.

Para tanto, ao apontar os recursos necessários e adequados para uma gestão democrática, Filho e Gurgel (2016) citam o *conteúdo* e a *forma* como dois pilares de sustentação. Em relação ao conteúdo, uma gestão democrática deve sempre avaliar criticamente as finalidades imediatas e mediatas da organização atuante, buscando aproximar essas finalidades com a ampliação e universalização das condições de vida das classes subalternas, que são atingidas pelas ações desta organização. Em relação à forma, o elemento central do recurso gerencial a ser empregado é propiciar a participação dos membros da própria organização. Envolver os(as) usuários/beneficiários(as) desta organização, nas ações que abrangem esferas de direção, organização, planejamento e controle da organização. A participação é, portanto, um eixo fundante dos recursos gerenciais a serem utilizados para a realização de uma gestão democrática.

Desta maneira, à medida que o(a) profissional consegue exercer suas atividades fundadas em uma finalidade ético-política, comprometida com uma gestão democrática e emancipadora, os resultados do trabalho profissional contribuirão para a ampliação e a universalização de direitos.

A gestão da política de assistência social possui materialidade e temporalidade sendo realizada por assistentes sociais na particularidade dos municípios. Na presente pesquisa, a delimitação do espaço/tempo foram os municípios do estado do Paraná nos mandatos municipais em curso, de 2021 a 2024.

A seguir, apresentaremos o contexto sócio-histórico dos municípios nos quais possuem assistentes sociais, regularmente inscritos no Conselho Regional de Serviço Social – CRESS 11ª Região – Paraná, atuando como gestores(as) da política municipal de assistência social.

## **2 A CONJUNTURA POLÍTICA E AS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Com o objetivo de melhor apreender o objeto de estudo desta investigação, apresenta-se neste capítulo a caracterização de alguns componentes importantes para analisar o contexto sociopolítico no qual os(as) profissionais gestores(as) estão inseridos(as).

Acredita-se que é essencial entender como se constitui o cenário político brasileiro no período pós-golpe de 2016 até a conjuntura que envolveu as eleições de 2020, num cenário desafiador para as gestões municipais que enfrentavam a crise sanitária ocasionada pela pandemia da Covid-19. Dessa maneira, objetiva-se demarcar no tempo e no espaço os desafios lançados para o exercício da gestão neste tempo histórico.

Busca-se ainda situar a realidade socioeconômica dos municípios envolvidos na pesquisa, compreendendo que a política de assistência social desenvolvida nestes territórios não está desvinculada das responsabilidades dos entes federados como o estado do Paraná e a União.

### **2.1 A CONJUNTURA POLÍTICA NO CENÁRIO DAS ELEIÇÕES DE 2020**

Conforme pontua Silva (2018), vários governos do campo de esquerda ascenderam ao poder nos anos 2000 na América Latina, dando início a um ciclo de governos progressistas. O Partido dos Trabalhadores (PT) assume o poder central no Brasil, a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), seguido pelo primeiro mandato de Dilma Rousseff de 2011 a 2014, sendo reeleita e afastada por um “golpe institucional” em 2016.

De acordo com Silva (2018), os governos petistas de Lula e Dilma (2003-2016) instituíram um projeto de conciliação de classes que, embora mantendo um modelo de desenvolvimento econômico que favorecia o capitalismo, beneficiou as massas populares através da implantação de políticas e programas sociais de enfrentamento à pobreza no campo e na cidade, além de incluir no mercado de trabalho e no consumo parcela significativa da população em situação de pobreza.

Contudo, a autora enfatiza que as conquistas dos setores populares nas áreas trabalhista e de políticas e programas sociais de enfrentamento à pobreza “não foram acompanhadas de estratégias políticas capazes de fomentar o avanço do poder popular (Silva, 2018, p. 7), não sendo realizadas reformas importantes como a reforma política, fiscal e agrária, que pudessem sustentar mudanças consistentes. Além do que, houve a manutenção de alianças com partidos

e políticos conservadores, além de não rompimento com práticas de corrupção institucionalizadas. Desse modo, a construção de um projeto popular não avançou, pois as políticas sociais implantadas acabaram privilegiando muito mais o consumo e não viabilizaram a formação de consciência de classe dos trabalhadores, favorecendo a emergência de um projeto conservador (Silva, 2018).

A conjuntura econômica mundial, o resultado dessa política de conciliação de classes e os limites da democracia brasileira, levaram, conforme apontado por Braz (2017), ao processo político de ascensão do conservadorismo reacionário e ao *impeachment* de Dilma Rousseff, ocorrido em 31 de agosto de 2016. Em seu lugar assume o vice-presidente Michel Temer (2016-2018), filiado ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Este autor destaca que o mês de agosto de 2016, entrou para a história política do Brasil, como uma somatória de problemas ocasionados pelo legado do passado, no qual “todos os acontecimentos se deram em situações em que a democracia foi posta em questão, parcial ou inteiramente (Braz, 2017, p. 87), visando criar condições mais adequadas para a hegemonia do capital.

Desse modo, nas suas reflexões o autor avalia que a deposição de Dilma Rousseff, ocorrido com o aval da Justiça e do Legislativo, ou seja, dentro do regular funcionamento das instituições democráticas burguesas, dá ao *impeachment* o sentido de um “golpe democrático”. Braz (2017) adverte ainda que não se pode subestimar a democracia burguesa, pois reúne condições para avançar, lutar e resistir; e nem a superestimar, haja vista que possui limites dentro da sociedade capitalista, não possibilitando o avanço da participação real da população na direção/gestão do Estado.

Braz (2017) entende o *impeachment* de Dilma como um recuo democrático ocorrido no Brasil e que abriu uma conjuntura com fortes elementos de *conservadorismo reacionário*, significando para as classes dominantes “que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu” (Braz, 2017, p. 94). Teve como consequência a implementação de uma agenda regressiva para a classe trabalhadora e melhores condições para a acumulação capitalista.

Deste modo, a agenda conservadora que se seguiu estava alinhada à agenda política e econômica do imperialismo para a América Latina, que encontrou apoio militante em todos os setores da sociedade brasileira. O resultado deste processo foram retrocessos culturais e ideológicos e a readequação de políticas sociais por meio da austeridade fiscal (Braz, 2017).

Ao analisar o Brasil no tempo presente, Carvalho (2017) avalia que a democracia capturada pelo capital reflete a conjunção de uma crise econômica e política sistêmica, que se

caracteriza por um processo de desproteção social, com desmonte de direitos, recuo de políticas sociais e insatisfação popular. A autora destaca que os anos de 2016 e 2017 são um tempo de “radicalização conservadora que desmancha direitos, que dilui pactos e marcos regulatórios, que desmonta Políticas Públicas, produzindo um contexto de (des)proteção social, insegurança, imprevisibilidade que impõe a resistência como exigência histórica” (Carvalho, 2017, p.1). Concorda a autora com o neologismo formulado por Paulo Kliass, que avalia a imposição de uma nova configuração de Estado, com caráter conservador e autoritário, como um “*Golpeachment*”, que retrocede no campo dos direitos sociais e trabalhistas a um tempo de Brasil pré-Vargas.

Carvalho (2017) argumenta que a crise contemporânea brasileira, vivenciada na segunda década do século XXI, tendo como pano de fundo o golpe de 2016, é o esgotamento de um modelo dependente de ajuste do país ao capitalismo mundializado, consolidado no modelo rentista-neoextrativista. Conforme a autora, esse modelo tem sido construído ao longo dos 27 anos da experiência de ajuste brasileiro e consolidou-se nos 13 anos de governo petista (2003-2016), mediante um pacto de conciliação de classes. Esse pacto se materializa através do apoio irrestrito aos interesses do capital, de um lado, e pontual inserção dos segmentos populares em políticas de enfrentamento à pobreza, de outro. De acordo com a autora, esse é o chamado modelo de ajuste petista, em que todos acabam ganhando, de formas desiguais, mas todos ganham (Carvalho, 2017).

Continuando a reflexão, Carvalho (2017) avalia que, com o esgotamento do modelo rentista-neoextrativista, ocasionado pelo contexto internacional desfavorável e cenário de crise, a versão petista de conciliação de classes acabou fechando um ciclo de ajuste. A partir de então, para manter as taxas de lucros e acumulação em tempos de crise, as classes burguesas deflagram um Golpe de Estado e depondo a presidenta eleita democraticamente Dilma Rousseff, com a intenção de impor um neoliberalismo mais violento e brutal. Descreve a autora que a captura da democracia pelo poderio econômico, ou seja, o controle social do Estado pelo mercado, e o crescente distanciamento entre Estado e sociedade civil, é o que vem caracterizando a crise política sistêmica e estrutural.

Conforme a autora, a arquitetura do Golpe de 2016, representa a materialização do projeto de classe burguês de acirramento do neoliberalismo, com objetivo de inserir o país no “tsunami neoliberal global”, com apoio das mídias oficiais – TVs, jornais e revistas – que tiveram papel fundamental na legitimidade ideológica do pensamento golpista. Institui-se a pós-verdade que joga com as emoções e não com os fatos, de maneira persuasiva. E desta maneira, Carvalho (2017) sinaliza que em meio a “política de negócios” e no “regime da pós-verdade”,

o avanço da perversidade neoliberal vai se aprofundando nas medidas e *contrarreformas* do Governo Michel Temer (2016-2018), que em dois anos destruiu de uma só vez, três pactos construídos ao longo dos últimos 80 anos: o pacto da Constituição de 1988 (serviços públicos universais); o pacto lulista (programas sociais); e o pacto varguista (garantias trabalhistas e previdenciárias).

Essa intensificação das políticas neoliberais, inaugura um novo ciclo de ajuste, com caráter ultraneoliberal, que se funda em uma política de espoliação e de intensificação da superexploração da força de trabalho, com recuos das políticas públicas e retrocessos trabalhistas que atualizam um “capitalismo selvagem” que agrava ainda mais a “questão social”. Observa-se um desaparecimento do Estado, com consequências graves para a democracia presente e futura, reconfigurando o Estado Brasileiro como um *Estado gerencial* para atender os interesses do mercado e dos grupos econômicos, numa perspectiva de *Estado penal* para os pobres que recorre a violação de direitos e a múltiplas formas de repressão, agravando o cenário de barbárie e configurando a “crise do projeto civilizatório da sociedade brasileira” (Carvalho, 2017, p. 8).

Contribuindo com o debate, Behring (2021), registra que o período do governo Temer foi marcado por grande instabilidade e insatisfação das bases políticas e sociais desde 2016, com resultados catastróficos de uma economia titubeante que levaram a ampliação do desemprego e das expressões da “questão social”, como o pauperismo, violência endêmica e superlotação das prisões. Além disso, a autora ainda cita outras características marcantes do período como: a capacidade ociosa das empresas apresentou elevação; aumento do endividamento privado de empresas e famílias e também do setor público, que levou a crise de Estados e municípios; corrupção sistêmica continuada; acirramento das disputas pelo poder interno; implantação de medidas impopulares e agressivas contra direitos adquiridos; agudização das lutas sociais; e, crescimento das críticas nas redes sociais.

De acordo com Behring (2021), a medida abre-alas do Novo Regime Fiscal adotado a partir do governo Temer, foi a EC nº 95, aprovada sobre forte pressão em 2016, a qual tinham como pano de fundo um discurso de realizar sacrifícios para entregar um país saudável com perspectivas de crescimento, responsabilizando os gastos públicos, principalmente com direitos trabalhistas e previdenciários, como os vilões da crise. A partir da aprovação da EC nº 95, torna-se constitucional<sup>25</sup>, por vinte anos, a correção dos gastos primários pela inflação do ano anterior,

---

<sup>25</sup> Behring (2021), amparada em Carvalho (2016), avalia que 22 países do mundo têm regras de gastos, mas não para 20 anos, e muito menos regras instituídas constitucionalmente. Desse modo, reflete a autora que a EC nº 95 “foi de um aventureirismo irresponsável inimaginável, já que independentemente do desempenho econômico,

sendo previstas sanções em caso de descumprimento. Nesse sentido, para Behring (2021, p. 193) “há uma conexão direta com a EC nº 95 e a contrarreforma da Previdência, pois uma dessas sanções é não poder elevar as despesas obrigatórias, o que atropela a recomposição do salário-mínimo, indexadora de benefícios previdenciários e assistenciais, como o BPC”. Ou seja, um ataque violento e brutal aos direitos que agudiza a exploração da força de trabalho em prol dos interesses capitalistas do mercado.

Avaliando as medidas implementadas pela programática ultraneoliberal no país desde 2016, Behring (2021, p. 207-208) destaca que,

O objetivo é criar um bom “ambiente de negócios” para extrair mais-valia, de um lado, e realizar a maior punção possível do fundo público, de outro. Este último, insistimos, é formado pela mais-valia socialmente produzida (trabalho excedente) e por parte do trabalho necessário (renda dos trabalhadores), onde incidem os impostos e contribuições, de forma extremamente regressiva no Brasil. O fundo público, como um pressuposto da reprodução ampliada do capital, em tempo de crise passa a ser disputado ferozmente [...].

De acordo com a autora, o aprofundamento do ajuste fiscal brasileiro, com as medidas econômicas ultraneoliberais que privilegiam o aumento da taxa de lucro capitalista em detrimento a expropriação da força de trabalho e retirada de direitos da classe trabalhadora, é o sentido do golpe de 2016 e que abriu caminho para a vitória eleitoral do projeto neofascista em 2018 (Behring, 2021).

Boschetti e Behring (2021, p. 70) avaliam que a eleição de 2018 “quebrou o ‘ovo da serpente’ e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista<sup>26</sup>”, que inaugurou um novo tempo sombrio e devastador. Para as autoras, a ascensão de Jair Bolsonaro (2019-2022) à presidência da república, expressa um projeto de extrema direita no Brasil, que possui características de fascismo, deixando marcas destrutíveis profundas quando incentiva o que há de pior na sociedade brasileira com o incremento da violência. Essas características apontadas estão baseadas no fato de que, para as autoras, “o ‘nacionalismo’ vem associado à entrega do patrimônio público ao usufruto do imperialismo, o ‘combate à corrupção’ significa aparelhar as instituições para interesses escusos, as eleições gerais são contaminadas pela prisão do adversário e pelas *fake News* [...]” (Boschetti; Behring, 2021, p. 71-72).

Conforme relatos de Behring (2021) a ascensão do projeto neofascista e ultraliberal caracterizado no governo de Bolsonaro, teve um apoio político até maio de 2020 do que a autora

---

congelam-se os gastos primários do orçamento público brasileiro, no mesmo passo em que se libera a apropriação do fundo público pelo capital portador de juros pelos especuladores” (Behring, 2021, p. 192-193).

<sup>26</sup> Reflexões sobre o neofascismo estão em Behring, 2021, Capítulo 8.

denomina de “lavajatismo antipetista de Moro<sup>27</sup>”, o qual teve o espectro de apoio de vários setores da sociedade brasileira a exemplo do agronegócio e grandes e médias empresas da indústria, comércio e bancos, além do forte apoio de camadas médias e urbanas e segmentos da classe trabalhadora. Ocorrendo ainda, a partir de 2019, um acometimento de poder político dos setores religiosos no Brasil, como o (neo)pentecostalismo autônomo empresarial e setores ultraconservadores da Igreja Católica, além de milícias urbanas e rurais, narcomilícias e setores das Forças Armadas, desencadeando uma ofensiva conservadora no âmbito econômico, social e cultural.

A despeito do prometido avanço econômico, o que se observou foi um grande fracasso. A retomada econômica e o crescimento de empregos formais não ocorreu, mesmo diante da contrarreforma do trabalho e da previdência. O PIB de 2019 fechou com 1,1%, registrando 11,6% de desemprego (redução medíocre em face dos 12,7% de 2017), que segundo Behring (2021) foi provocado pelo aumento do trabalho informal resultado da contrarreforma. Em 2020, a “inflexão pandêmica se encontrou de forma explosiva com esse Brasil já dilacerado” (Behring, 2021, p. 237).

A pandemia da Covid-19, que assolou o mundo em 2020 com a disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2), teve início na China em 2019, espalhando-se de forma rápida e brutal por todos os países do mundo, inaugurando uma crise sanitária mundial com graves configurações na vida social, econômica e política. Agravou de maneira drástica a crise estrutural do capitalismo, que já vinha impactando a vida de milhares de trabalhadores, haja vista que as medidas de isolamento social e estagnação das atividades econômicas provocaram demissões em massa, corte de salários, deteriorando as condições de vida e aumentando a insegurança quanto ao presente e ao futuro (Raichelis, 2022).

Quando a pandemia chega no Brasil, encontra 12,6 milhões de desempregados, encobrendo dramaticamente a condição de desigualdade de gênero e raça que alcança mulheres e negros(as). Boschetti e Behring (2021), citando dados do IBGE/2019, informam que entre esses desempregados, 64,8% são pretos(as) e pardos(as), sendo a maior parte mulheres (64,7%) e que estas também ocupam a maior taxa de população sem emprego (53,8%), com taxa de ocupação de homens de 65% contra 46,2% das mulheres. Desse modo, “as mulheres negras compõem a principal força de trabalho desempregada, precarizada e com baixos salários, o que

---

<sup>27</sup> Segundo Behring (2021), o juiz Sérgio Moro, que atuou na Operação Lava Jato e configurou-se nacionalmente como um “caçador de corruptos”, com uma atuação considerada controvertida e discricionária com alvo contra Lula e o PT, assumiu o Ministério da Justiça do governo Bolsonaro e pediu demissão após a famosa reunião ministerial em abril de 2020, que confirmou as intenções de interferir na Polícia Federal para proteger a família de Jair Bolsonaro. Mais informações podem ser conferidas na nota de rodapé nº 25 em Behring, 2021, p. 237.

revela a natureza estruturalmente racista e patriarcal do capitalismo brasileiro” (Almeida, 2018 *apud* Boschetti; Behring, 2021, p. 74).

Já em meio a pandemia do ano de 2020, Carvalho e Carneiro (2021) trazendo dados do IBGE referente a PNAD COVID-19 de agosto de 2020, informam que neste período a população desocupada do Brasil atingiu 12,9 milhões de pessoas, com aumento de 27,6% desde maio daquele ano. As mulheres continuaram sendo as mais atingidas com taxa de desocupação de 16,2%, em relação a 11,7% dos homens, e entre as pessoas de cor preta ou parda a taxa de desocupação era de 15,4% em relação aos brancos (11,5%). As autoras ainda ressaltam que a PNAD COVID-19 revelou um afastamento de 3,4 milhões de pessoas do trabalho.

Estes poucos dados demonstram o acirramento das desigualdades sociais e o apartamento que marcou o cenário brasileiro. Os grupos mais vulneráveis, que vivem à margem da sociedade e que vivenciam dificuldades estruturais, foram os mais atingidos pela pandemia da Covid-19, com apuros significativos para protegerem-se do coronavírus e para terem acesso aos serviços de saúde, protagonizando uma saga quase “mortal” por leitos em hospitais e vagas em UTI (Carvalho; Carneiro, 2021).

Essa conjuntura crítica, impôs uma série de desafios aos(as) gestores(as) públicos, principalmente de estados e municípios, que se viram às voltas com tomadas de decisão e de intervenção que ultrapassavam as possibilidades reais dos sistemas públicos. O nível de pressão vivenciado por estes gestores(as) era de diferentes ordens, que decorriam do agravamento da “questão social”, e expressavam-se sobretudo no âmbito local onde essa população vive (Carvalho; Carneiro, 2021).

Em particular no Brasil, assistiu-se a um quadro peculiar de instabilidades e inseguranças, devido à ausência de coordenação política por parte do Governo Federal e a adoção de um posicionamento de Bolsonaro de negação da ciência em relação à pandemia. Conforme Carvalho e Carneiro (2021, p. 819) ao longo dos meses da pandemia o presidente da República “assume uma rota de colisão com as orientações da OMS, ignorando a tragédia de mais de 186.000 mortos (número de 20/12/2020), assumindo, mesmo frente a essa tragédia, uma posição de indiferença, que beira o cinismo, ignorando a própria liturgia do cargo que ocupa”.

Boschetti e Behring (2021) sintetizam esse cenário vivido na pandemia, quando o posicionamento do presidente da República reforçou a insegurança vivida pela população mais vulnerável, segundo as autoras,

Ao retardar e resistir a exercer sua responsabilidade pública e assegurar os recursos públicos e as medidas econômicas, sociais e sanitárias necessárias ao enfrentamento da pandemia e dos casos que se multiplicaram violentamente, o governo federal negacionista, ultraneoliberal e neofascista favoreceu também a multiplicação e a agudização das desigualdades estruturais. Os mais atingidos pela pandemia foram a parcela mais pobre da classe trabalhadora, moradora das favelas e periferias sem condições adequadas de saneamento e meios de prevenção, com dificuldades de acesso ao SUS saturado, sendo a maioria de pessoas negras (Boschetti; Behring, 2021, 76-77).

As autoras seguem afirmando que as tímidas e retardatárias medidas federais seguiram as medidas ultraneoliberais em curso, com pouquíssimos recursos para a saúde e para o auxílio emergencial implantado a época, e trilhões para bancos e empresários, tudo isso aprovado pela EC nº 106/2020<sup>28</sup>, no chamado “orçamento de guerra”. Boschetti e Behring (2021), baseadas na análise da Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), revelam que o objetivo principal dessa medida era dar legalidade a sobra de caixa dos bancos, obtidos com desvio ilegal realizado em 10 anos (2009-2018) de cerca de R\$ 1 trilhão de recursos públicos e jogar os gastos com a calamidade do coronavírus nas contas das áreas sociais.

De forma contraditória, enquanto o “orçamento de guerra” presenteava o capital, a classe trabalhadora sem rendimentos, recebeu como proposta do governo federal o auxílio emergencial<sup>29</sup> no valor inicial de R\$ 200,00, recompostos posteriormente pelo Congresso Nacional para R\$ 600,00, ocorrendo ainda a suspensão de contratos de trabalho com redução de salários e a possibilidade de empregadores interromperem contratos de trabalho. Boschetti e Behring (2021) recordam que 108 milhões de trabalhadores solicitaram o auxílio emergencial, porém somente 68 milhões receberam, atingindo 44% dos domicílios brasileiros. Em contrapartida, até agosto de 2020 somente 4,2 milhões dos trabalhadores solicitaram auxílio-desemprego. Esses dados revelam que existe uma “redução cada vez maior dos direitos trabalhistas e a ampliação do benefício assistencial na reprodução da força de trabalho” (Boschetti; Behring, 2021, p. 78).

Carvalho e Carneiro (2021) contribuem avaliando que essa medida do auxílio emergencial proposta pelo governo federal, além de ir de encontro à política de ajuste fiscal que orienta as ações do governo, teve um efeito ideológico de legitimar perante parcela significativa dos beneficiários a figura de Bolsonaro. Ressaltam as autoras que “como quem distribui o

---

<sup>28</sup> Emenda Constitucional que instituiu o “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente da pandemia”. Teve vigência durante o estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional durante a pandemia.

<sup>29</sup> O Auxílio Emergencial foi instituído pela Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, para atender os segmentos vulneráveis da população.

dinheiro é o governo ele virou o pai de todos” (Weid, 2020 *apud* Carvalho; Carneiro, 2021, p. 820).

Devido a essa “transferência de renda”, derivada de cortes de recursos de outras políticas setoriais como saúde e educação, houve um aumento significativo de recursos para a assistência social no orçamento público, saltando de R\$ 95,2 bilhões, em 2019, para R\$ 298,7 bilhões em agosto de 2020. Evidencia-se uma drenagem de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, especialmente aqueles destinados aos serviços socioassistenciais<sup>30</sup>, para o pagamento do auxílio emergencial. Além de uma perda gigante de recursos dos programas, projetos e ações da gestão do SUAS, com redução de 15,5% entre 2012 e 2018 e diminuição da participação do FNAS de 0,8% em 2013, para 0,4% em 2018. Ressalta-se ainda que a Lei orçamentária de 2020 previa somente R\$1,344 bilhão para o financiamento do SUAS (à exceção do BPC), uma queda de 31% em relação aos gastos de 2019, o que significa “uma política de cobertor curto, que tira dos serviços e direitos para a ‘transferência de renda’, em proporções muito maiores do que já vinha ocorrendo” (Boschetti; Behring, 2021, p. 81).

Para Boschetti e Behring (2021), este cenário revela um processo acelerado e ampliado de assistencialização/assistencialismo que se volta para o pauperismo absoluto, na contramão do direito à assistência social. As autoras reforçam que programas de renda básica universal, como um direito social, podem complementar ou substituir de maneira temporária a perda de direitos do trabalho, sem ter a capacidade de redução de desigualdades no acesso à riqueza socialmente produzida, a expansão desse tipo de transferência de renda, expõe a incapacidade do capitalismo de superar suas crises. Nesse sentido, destaca-se que,

A substituição de empregos estáveis e com direitos por programas assistenciais de “transferência de renda” clientelistas revela a mais brutal forma de subsunção do trabalho ao capital: além de manter a classe trabalhadora sem trabalho a baixo custo, nos limites da sobrevivência, também age para rebaixar o valor dos salários, transfere para o Estado a quase totalidade dos custos da reprodução da força de trabalho, já que desonera o capital, e cria um ciclo de reprodução de desigualdades ainda mais perene, pois interdita o acesso de homens e mulheres a possibilidades de trabalho com direitos (Boschetti; Behring, 2021, p. 81).

Para Raichelis (2022), essa implementação de auxílios e benefícios sociais por fora das políticas sociais e dos sistemas públicos, está atravessado pela lógica das urgências, que expressa permanentemente o clientelismo político, que é típico de sociedades dependentes, com

---

<sup>30</sup> Boschetti e Behring (2021) destacam a agressiva redução no financiamento dos serviços socioassistenciais de 38,6% entre 2012 e 2018, sendo que a participação do FNAS caiu de 5,6% em 2012 para 2,8% em 2019.

estrutura desigual, racista, patriarcal e sexista, que aceleram o genocídio da população indesejável e descartável, em tempos de tragédia social.

No contexto de enfrentamento da crise sanitária pandêmica, a política de assistência social é requisitada a oferecer respostas para minimizar a tragédia social decorrente da pandemia. Através do Decreto presidencial nº 10.282/2020, de 20 de março de 2020, que regulamentava a definição de serviços públicos e atividades essenciais, a assistência social é incluída no rol dos serviços públicos e atividades considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades da população, ratificando sua natureza essencial.

Carvalho e Carneiro (2021), destacam os requisitos solicitados à assistência social no período, como: a viabilização de serviços e benefícios para aqueles que foram acometidos pela extrema pobreza ao perderem o trabalho informal; abrigamento de pessoas em situação de rua; seguranças socioassistenciais a pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e mulheres expostos(as) a diferentes formas de violência que foram acirradas pelo isolamento social.

A construção e estruturação da política de assistência social como política pública, para esta política garantir proteção social àqueles estruturalmente desprotegidos, define que é necessário o provimento das condições pelas três esferas de governo, conforme definido no Pacto Federativo, com corresponsabilidade de financiamento. Porém essa realidade não foi alcançada a contento e proporção durante a pandemia. O país vivenciava um processo de desfinanciamento da política de assistência social, iniciado no governo Temer e aprofundado no governo Bolsonaro. Desse modo,

Considerando o desfinanciamento a atingir as políticas públicas no Estado brasileiro, particularmente a PAS, a pandemia do coronavírus e sua tragédia social, a ampliar demandas, já encontrou o SUAS enfraquecido diante das reduções orçamentárias constantes, a ameaçar a implementação da Política de Assistência Social no país, desconsiderando a sua essencialidade no âmbito da Seguridade Social (Carvalho; Carneiro, 2021, p. 825).

Nesse sentido, conforme as autoras, estados e municípios encontravam-se diante de demandas que exigiam a ampliação da proteção social básica e especial. Contudo, não possuíam a garantia das condições necessárias para o efetivo atendimento, havendo ainda a imposição do grande desafio de reorganizar os serviços ofertados pela Rede SUAS nos territórios conforme as recomendações das autoridades sanitárias. O que se viu foi um esgarçamento e sucateamento dos serviços e das condições de trabalho da rede socioassistencial do SUAS e o desafio

enfrentado por gestores e trabalhadores do SUAS para oferecer um atendimento digno à população.

Em suma, certo é que a crise que assola a política de assistência social é anterior à crise sanitária da Covid-19. O que se verifica é uma intensificação do sucateamento desta política que dificulta o acesso da população vulnerável às proteções sociais que lhes deveriam ser afiançadas pela política de assistência social, pautado na falta de investimentos financeiros, materiais e organizacionais.

E nesse contexto político de ultraneoliberalismo e desmonte de políticas e direitos sociais, agudizado pela conjuntura pandêmica, ocorreram as eleições municipais de 2020, da qual as autoridades municipais eleitas iniciaram o mandato em janeiro de 2021 até dezembro de 2024. Com a assunção desses mandatários ao cargo de gestão municipal, assumem também os cargos de gestão da política municipal de assistência social os(as) profissionais assistentes sociais sujeitos(as) desta pesquisa, com um grande desafio de ser gestor(a) neste contexto sombrio de “terra arrasada” na área da assistência social.

## 2.2 A SINGULARIDADE DOS MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS NA PESQUISA

Nessa seção propõem-se problematizar a realidade socioeconômica dos municípios participantes da amostra da pesquisa, realizando a discussão a partir da compreensão do processo de descentralização e municipalização ocorrido no Brasil, com a Constituição de 1988, que culmina na autonomia político-administrativa que estados e municípios gozam em suas esferas administrativas. Discorre-se sobre a forma que a política de Assistência Social se organiza nos municípios a partir do preconizado na Lei Orgânica de Assistência Social, que prevê a lógica de um sistema descentralizado e participativo que afiança direitos sociais e responsabiliza os entes federados para a viabilização destes.

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros foram considerados como entes federativos. Sendo que a descentralização do Estado, levada a efeito na norma regulamentadora da Constituição de 1988, é resultado do avanço democrático da sociedade brasileira nos anos 1980, que coloca em xeque a forma de governo autoritária e centralizadora. Ao mesmo tempo é consequência da crise fiscal do governo federal, que se agigantou no pós-guerra, assumindo características intervencionistas no plano da economia, na forma de reprodução social dos cidadãos e na manutenção das relações de dominação. Com a imposição do Estado sobre a sociedade civil, ocorre a neutralização do exercício da cidadania, esvazia-se

os espaços democráticos e reduz-se o cidadão a mero usuário de serviços produzidos pelo Estado (Jovchelovitch, 1998).

A autora, ao discutir o processo de descentralização e municipalização após a Constituição de 1988, suscita reflexões sobre a grande disparidade regional e diversidades locais que encontramos nos diversos municípios brasileiros, a maioria constituídos de porte populacional de até 20 mil habitantes. Jovchelovitch (1998), chama atenção ao fato de cada município ser único, com peculiaridades, histórias políticas, geografia, atividade socioeconômica e características populacionais, sendo importante reconhecer o local e o diverso nos municípios brasileiros para compreender o processo de descentralização e municipalização.

Existem características que marcaram a formação e desenvolvimento dos municípios brasileiros, que segundo a autora ocorreu de maneira “extrínseca, isto é, por meio da ação tradicionalmente clientelista, cartorial e paternalista do poder central, marcas da herança lusitana” (Jovchelovitch, 1998, p. 37), ao contrário da prática americana e europeia, que tiveram a origem dos municípios pautados em coesão social intrínseca.

Na busca de autonomia e processo de formação dos municípios brasileiros esteve sempre presente o binômio centralização/descentralização, para o qual a autora entende a descentralização a partir de dois enfoques: intragovernamental, com deslocamento do poder do governo central (federal) para esferas subnacionais (estados ou municípios); e, na relação com a democratização do país, no qual há o deslocamento do poder do Estado para a sociedade, com a participação dos cidadãos (Jovchelovitch, 1998).

Essa descentralização traduz-se numa partilha de poder efetiva entre o Estado e as coletividades locais com implicações na autogestão de determinado território. Envolve, portanto, uma redefinição da estrutura do poder no sistema governamental, “que se realiza por meio do remanejamento de competências decisórias e executivas, assim como dos recursos necessários para financiá-las” (Jovchelovitch, 1998, p. 37). Tal situação, pode promover uma maior autonomia das organizações locais, proporcionando o exercício do controle social e a incidência de arbitrar nas decisões de poder nas várias instâncias locais.

No debate trazido pela autora, houve o cuidado de trazer a discussão de conceitos que envolvem a descentralização, haja vista a diversidade de interpretações envolvendo este conceito em específico. Para tanto, valendo-se de estudos realizados por Stein (1997)<sup>31</sup>,

---

<sup>31</sup> Em seus estudos sobre a descentralização, Stein (1997) pontua o significado da descentralização para diversos autores, destacando em especial os conceitos trazidos por: Roversi-Monaco (1993) para o qual há descentralização quando os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para

estabelece a descentralização como uma divisão de poder<sup>32</sup>, no qual está presente a aproximação do Estado com a população, com respeito ao princípio da autonomia, ensejando estadualização e municipalização. A autora interrelaciona a descentralização com aspectos sociais, políticos e econômicos, destacando como um aspecto importante no processo de descentralização “[...] a existência de esferas estaduais fortes e eficientes, o que implica a própria recuperação do federalismo, estados inseridos no sistema como fortes e atuantes” (Jovchelovitch, 1998, p. 40).

A ideia de municipalização está relacionada com o processo de levar os serviços mais próximos à população, fortalecendo a cidadania que está no município, haja vista que é no município que o cidadão está, onde ele mora, estabeleceu sua vida e possui condições plenas de exercer a fiscalização e o controle social pela proximidade com os poderes locais estabelecidos. Contudo, a autora exorta sobre a necessidade de não confundir a municipalização com a prefeiturização. A municipalização deve ser entendida como um processo de aproximação dos serviços à população, que poderão participar dos processos decisórios e de consolidação democrática, assim descrito pela autora,

Municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não-autoritária, democrática e desconcentradora do poder. (Jovchelovitch, 1998, p. 40).

Desse modo, não cabe somente a descentralização do poder entre o chefe do Executivo e seus assessores, é necessário haver o envolvimento do coletivo local para evitar procedimentos autoritários, populistas e/ou clientelistas que reforcem somente a desconcentração de poder e a exacerbação da prefeiturização. A lógica proposta pela descentralização político-administrativa está calcada em reconhecer que a essência do poder local é justamente ele ser a autoridade mais próxima das reivindicações e necessidades da população. Fortalecer esse poder implica na descentralização e democratização das ações e assuntos relacionados ao governo local (Jovchelovitch, 1998).

---

desenvolver suas próprias atividades; Uga (1991), que entende a descentralização como um processo de distribuição de poder que pressupõe de um lado a redistribuição dos espaços de exercício de poder, e de outro o redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, recursos humanos, financeiros e físicos; e, Lobo (1988) o qual entende a descentralização como redefinição de centros de poder, que se bem colocados no interior do aparelho do Estado, articulam-se direta ou indiretamente com a sociedade em geral.

<sup>32</sup> Jovchelovitch (1998) alerta sobre a necessidade de não confundir descentralização com desconcentração, no qual este último pode ser entendido como delegação de competências sem deslocamento de poder decisório, ou como a dispersão físico-territorial de instituições governamentais antes localizadas de forma concentrada. A descentralização implica necessariamente redistribuição de poder e deslocamento de centros decisórios.

Para tanto, a autora elenca como princípios da municipalização: a descentralização; fortalecimento administrativo; a participação da comunidade nas decisões e avaliação das ações; e, a lógica integradora da administração local. Sendo necessário, para que haja municipalização, as seguintes condições: uma política tributária condizente; uma legislação não centralizadora; maior racionalidade nas ações; fim da administração por convênios; programas efetivos com apoio técnico aos municípios; recursos humanos qualificados e habilitados no âmbito local; capacidade de gestão; planejamento participativo e participação popular efetiva. Tais condições produzem como resultado a aproximação do Estado do cotidiano da população, garantindo racionalidade e economia de recursos, com maior articulação e ação interinstitucional entre as esferas federal, estadual e municipal, bem como uma simplificação e redução do aparelho estatal (Jovchelovith, 1998).

O Executivo municipal tem a função constitucional essencial de promover a melhora das condições de vida da população local. Dessa maneira, para a autora, é o município o ente político-administrativo que melhor pode oferecer condições de participação popular na gestão da vida pública, uma vez que administra equipamentos e serviços públicos que compõem o contexto de necessidades dos cidadãos no dia a dia, no qual as intenções e ações do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população. Assim, a lógica da descentralização está em,

Um município forte e autônomo é a base de uma nação livre, soberana e economicamente equilibrada. E, em síntese, a autonomia municipal consiste numa mudança de atuação dos órgãos governamentais: transferir, da União e do estado para os municípios, as responsabilidades e subsídios necessários para que eles próprios possam assumir a execução dos serviços públicos que atendam os interesses da população, manifestados por meio da participação e reivindicação dos habitantes, através de planejamento, decisão, execução e controle pela própria comunidade local. Nesse sentido, a participação real e decisória do próprio governo municipal, da divisão de tarefas no interior do aparelho do estado, é absolutamente fundamental. Do contrário, essa esfera continuaria passiva e expectadora dos ditames dos governos estadual e federal. (Jovchelovitch, 1998, p. 44).

Assim, observa-se que a municipalização e participação popular estão intimamente relacionados. Não há que se falar em descentralização político-administrativa democrática se não houver participação das forças sociais locais no controle e tomada de decisão.

Porém, o cenário da descentralização político-administrativa proposta na Constituição Federal de 1988, historicamente não foi e não tem sido favorável ao processo democrático de participação popular. Jovchelovitch (1998) aponta uma série de dificuldades que surgem no

processo de municipalização, dentre os quais a autora cita: despreparo municipal para operar a gestão de ações locais; ausência de recursos humanos qualificados em municípios de menor porte; fragilidade do poder local para gerir e participar do processo de decisão, em vista da tradição centralizadora do Estado que “infantilizou” prefeitos e vereadores e excluiu a participação popular; falta de clareza e preparo dos níveis federal e estadual para direcionarem o processo de municipalização; grande fragmentação de programas, ações e recursos existentes; e, o tamanho dos municípios e a fragilidade das administrações locais.

Além destes aspectos, há uma utilização de fachada da descentralização dos encargos sem o devido repasse dos recursos orçamentários e financeiros, o que inviabiliza a municipalização descentralizada. Existe ainda a tradição de muitos estados brasileiros criarem serviços para os municípios executarem e não terem a autonomia de gestão sobre eles, o que caracteriza apenas uma desconcentração de serviços e não uma descentralização político-administrativa.

Portanto, considerando as disparidades e peculiaridades locais e regionais, as fragilidades municipais e a resistências do poder central, pode-se concluir que a municipalização e consolidação do poder local ainda se colocam como desafios no cenário brasileiro. Ademais, é necessário reconhecer que a crise fiscal e econômica do Estado brasileiro, que contribui para o tensionamento de medidas racionalizadoras e o reconhecimento da competência municipal para execução dos serviços e encargos inerentes à administração de conflitos locais, são duas faces de uma mesma moeda.

Para Jovchelovitch (1998) a crise fiscal do Estado fez surgir o “município-providência”, que forçosamente assumiu novas funções e precisa dar respostas às crescentes demandas por serviços sociais, sem, no entanto, ter efetiva autonomia decisória, recursos financeiros e humanos para uma resposta à altura. Contudo, a autora reconhece as soluções locais como as melhores e mais assertivas para responder a demanda que surge nos municípios, justamente pela vantagem de o poder local estar próximo à população, o que facilita o controle social por parte desta.

É inegável que a competência do município para organizar e manter serviços está expressa constitucionalmente como um dos princípios asseguradores de sua autonomia administrativa. Dessa forma, os serviços municipais são todos aqueles que se enquadram como atividade social reconhecida ao município, dependendo de sua capacidade de prestar à população local os serviços de seu interesse, podendo ser funções e serviços de caráter exclusivamente social, como saúde, educação e assistência social, como caráter meramente econômico, como serviços de água potável, esgoto, eletricidade, planejamento local etc.

Para Jovchelovitch (1998) a Constituição Federal de 1988, além de reconhecer o município como ente federado, propôs as diretrizes para que houvesse comando único em cada esfera de governo e a participação popular. Dessa maneira, a Constituição de 1988, caracteriza-se como descentralizadora e municipalizante, assegurando aos municípios o poder de auto-organização, atribuindo-lhes funções específicas.

O caráter descentralizador proposto pela Constituição de 1988 é traduzida também nas legislações específicas de cada área. Desse modo, o artigo 204 da Constituição Federal assinala, por exemplo, como diretrizes da Assistência Social a descentralização político-administrativa e a participação popular, por meio de organizações representativas, na organização das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Tais diretrizes foram regulamentadas posteriormente na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em dezembro de 1993<sup>33</sup>.

Yazbek (1998) contribui com o debate preceituando que a descentralização apresentada na LOAS como estratégia de gestão da política de Assistência Social, redefine competências entre as esferas de governo. Para a autora, o processo de redefinição de competências e atribuições, na área social, pode assumir alternativas divergentes, podendo caminhar numa perspectiva técnico-liberal que privilegia o mercado, restringe ou extingue direitos, retomando práticas seletivas e focalizadas de proteção social, quanto pode caminhar na direção de uma perspectiva democrática, que valoriza a participação da sociedade e das instâncias de poder local, sem eximir e minimizar a responsabilidade do Estado no processo de proteção social.

Contudo, para a autora a constatação é de que o impulso pela descentralização no âmbito da Assistência Social vai encontrar na Lei Orgânica da Assistência Social um formato democrático:

[...] ao propor mecanismos de descentralização político-administrativa sob o controle de conselhos paritários, com a presença da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social, a LOAS aponta a direção democratizadora do processo. Inegavelmente, a LOAS não apenas introduz novo significado para a Assistência Social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de Segurança voltada para a extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira. Ela também aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da

---

<sup>33</sup> Vale destacar que a Lei Orgânica de Assistência Social foi concebida através da Lei nº 8.742, em 1993 e passou por alterações em 2011, com a Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011, para se adequar à nova realidade da Assistência Social a partir do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, com vistas a propor uma regulamentação mais clara e condizente com a realidade atual.

Assistência Social no país, sob a égide da democracia e da cidadania. (Yazbek, 1998, p. 56).

O artigo 5º da Lei Orgânica da Assistência Social, que trata das diretrizes da organização da assistência social, estabelece a possibilidade de concretizar muitos direitos elementares a partir da descentralização político-administrativa, do comando único das ações em cada esfera de governo, da participação da população, da primazia da responsabilidade do Estado.

A LOAS estabelece a organização das ações da área da assistência social em sistema descentralizado e participativo denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS), integrado pelos entes federativos, pelos conselhos de assistência social nos respectivos âmbitos de atuação e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas nesta lei, além de competência para fixar políticas de Assistência Social à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 6º, 7º e 8º - LOAS). Trata ainda dos serviços, dos programas de assistência social, dos projetos de enfrentamento da pobreza e da criação do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, em outros termos, regulamenta a municipalização, vista como estratégia de consolidação democrática, vinculada à participação popular, haja vista que é no município que o cidadão vive, fiscaliza e exercita o controle social.

A partir dessa perspectiva, compreende-se que cabe a cada unidade da federação ajustar suas políticas de assistência social e estabelecer prioridades para a sua execução, considerando elementos singulares de extensão territorial, cultural, econômica e outras características regionais e populacionais.

Nesse sentido, cabe a cada órgão gestor municipal constituído da política de Assistência Social olhar para o seu território e a partir das demandas de sua população, regular, organizar e coordenar as ações e serviços socioassistenciais que atendam às necessidades daqueles que dela necessitam e o grau de complexidade que demandam. Daí a responsabilidade dos gestores públicos, profissionais assistentes sociais objeto deste estudo, envidar esforços para a consolidação dessa política de assistência social sob os princípios democratizantes da descentralização político-administrativa.

Desta maneira, passamos a uma breve caracterização do Estado do Paraná e dos municípios que fazem parte da amostra desta pesquisa, a fim de localizar geograficamente e socialmente onde estão atuando os profissionais assistentes sociais gestores municipais participantes da pesquisa. Ressalta-se que os dados aqui apresentados foram coletados no período de novembro de 2022, demonstrando a realidade temporal deste período histórico.

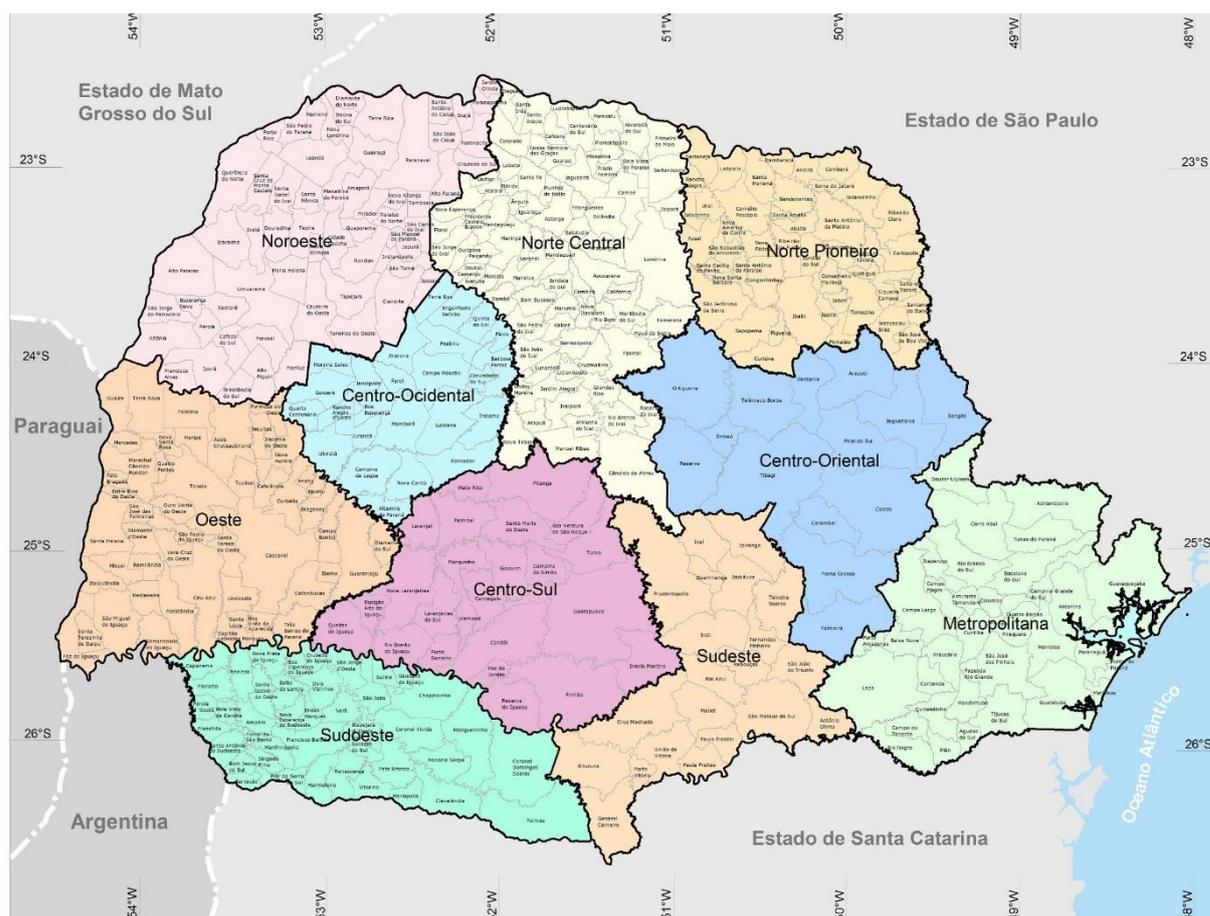
O Paraná, dentro da divisão geográfica do território brasileiro, está localizado na denominada região sul. A localização do Estado do Paraná limita-se ao norte com o Estado de São Paulo, ao sul com Santa Catarina e a oeste com o Estado do Mato Grosso do Sul; a porção ocidental paranaense faz divisa ainda com o Paraguai e a Argentina, sendo que a leste o Estado possui um breve litoral com saída para o Oceano Atlântico.

Segundo o IBGE (2010), o Estado do Paraná possui uma área territorial de 199.298,981 km<sup>2</sup>. A população estimada para o ano de 2021 no Estado era de 11.597.484 habitantes, o que representa uma densidade demográfica de 58,4 habitantes por km<sup>2</sup> (IBGE, 2021), constituindo o sexto Estado mais populoso do país e o segundo mais populoso da região sul. Dados do Censo 2022 revelaram pequena diminuição da população censitária registrando 11.443.208 habitantes (IBGE, 2022). A maior parcela dessa população vive nas cidades, sendo a taxa de urbanização de 85,3% conforme o Censo 2010. Apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,749, considerado elevado (PNUD, IDH, 2013).

Segundo dados do IBGE (2017) a economia paranaense é a quinta maior do país em termos do Produto Interno Bruto (PIB). A economia do Estado apresenta marcante perfil agroindustrial, do qual despontam a produção de grãos como soja, milho e trigo e etapas posteriores de agregação nas áreas de óleos vegetais, laticínios e de proteína animal, com destaque a produção de carne de aves. Possui também importante atividade industrial, que se diversifica desde a produção de bens de consumo não duráveis, de insumos (madeira, papel e celulose e petroquímicos), bens duráveis como automóveis até bens de capital como tratores, caminhões e máquinas e equipamentos. Além de atender aos mercados regional e nacional, parte relevante da produção do Estado segue para o mercado internacional, destacando-se entre os dez principais estados exportadores do país (Ipardes, 2022).

O Estado do Paraná está dividido em 399 municípios, distribuído em 10 Regiões Geográficas Paranaenses (IPARDES, 2012): 01 – Região Geográfica Noroeste Paranaense, 02 – Região Geográfica Centro Ocidental Paranaense, 03 – Região Geográfica Norte Central Paranaense, 04 – Região Geográfica Norte Pioneiro Paranaense, 05 – Região Geográfica Centro Oriental Paranaense, 06 – Região Geográfica Oeste Paranaense, 07 – Região Geográfica Sudoeste Paranaense, 08 – Região Geográfica Centro-Sul Paranaense, 09 – Região Geográfica Sudeste Paranaense, e 10 – Região Geográfica Metropolitana de Curitiba. A melhor visualização da divisão geográfica paranaense pode ser vista na figura abaixo:

Figura 1 – Regiões geográficas do Estado do Paraná



Fonte: IPARDES (2012), baseado na Lei Estadual nº 15.825/2008.

Segundo dados da Vigilância Socioassistencial do Paraná<sup>34</sup> (2015), os 399 municípios do Estado do Paraná estão distribuídos em 01 metrópole, a capital do Estado – Curitiba, 17 municípios de grande porte<sup>35</sup>, 14 municípios de médio porte, 55 municípios de pequeno porte II, e 312 municípios de pequeno porte I. Portanto, observa-se uma predominância de municípios de pequeno porte I, 78,20%, seguido dos de pequeno porte II, com 13,78 %. Somando os municípios de pequeno porte I e II, temos um percentual de 91,98%, indicando que a composição dos municípios do Estado do Paraná é majoritariamente composta por municípios de pequeno porte I e II.

<sup>34</sup> PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social. Estudo Técnico nº 2. A Vigilância Socioassistencial nos municípios do Paraná, Censo SUAS 2012 e 2013, PMAS 2014-2017. Curitiba, PR, julho de 2015. Disponível em: [https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-09/estudo\\_tecnico\\_02\\_vigilanciasocioassistencial\\_pr.pdf](https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-09/estudo_tecnico_02_vigilanciasocioassistencial_pr.pdf). Acesso em 02 nov. 2022.

<sup>35</sup> Porte dos municípios definidos pela Política Nacional de Assistência Social: pequeno porte I – com população de até 20.000 habitantes; pequeno porte II – com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte – com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte – com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; e metrópole – com população superior a 900.000 habitantes (PNAS, 2004).

Os municípios identificados que participaram da amostra da pesquisa estão em diferentes regiões do Estado, o que contribui para a apreensão das determinações da realidade social, podendo ser observado divergências e semelhanças dos territórios, as suas realidades socioeconômicas e a relação com o campo da Assistência Social. Os municípios e sua respectiva localização geográfica dentro do Estado do Paraná, são: **Altamira do Paraná, Campina da Lagoa e Campo Mourão**, localizados no Centro Ocidental Paranaense; **Arapoti e Carambeí**, localizados no Centro Oriental Paranaense; **Cambé e Londrina**, localizados no Norte Central Paranaense; **Campo do Tenente e Rio Branco do Sul**, situados na região Metropolitana de Curitiba; e, **Foz do Iguaçu, Toledo, Tupãssi e Vera Cruz do Oeste**, situados no Oeste Paranaense.

Dados mais precisos sobre esses municípios, que abarcam informações sobre extensão territorial, população censitária e estimativa populacional, bem como população urbana e rural, podem ser observados na tabela a seguir:

Tabela 1 – Municípios que integram a pesquisa por extensão territorial e população.

Municípios	Extensão territorial km <sup>2</sup>	População IBGE 2010	População Urbana	População Rural	Estimativa Populacional 2021
Altamira do Paraná	388,488	4.306	2.135	2.171	1.429
Arapoti	1.364,518	25.855	21.778	4.077	28.480
Cambé	497,747	96.733	92.952	3.781	108.126
Campina da Lagoa	799,092	15.394	12.557	2.837	13.888
Campo do Tenente	304,635	7.125	4.194	2.931	8.118
Campo Mourão	746,595	87.194	82.676	4.518	96.102
Carambeí	648,746	19.163	13.918	5.245	24.225
Foz do Iguaçu	608,357	256.088	253.962	2.126	257.971
Londrina	1.649,846	506.701	493.520	13.181	580.870
Rio Branco do Sul	819,693	30.650	22.045	8.605	32.635
Toledo	1.195,580	119.313	108.259	11.054	144.601
Tupãssi	299,823	7.997	6.286	1.711	8.105
Vera Cruz do Oeste	330,925	8.973	6.863	2.110	8.389

Fonte: IPARDES, 2022.

É possível perceber a existência de municípios que tiveram um aumento significativo na estimativa populacional em seus territórios, como é o caso dos municípios de Cambé e Carambeí, nos quais o aumento da estimativa populacional os coloca inclusive em outro nível de porte populacional definido pela PNAS/2004. Estes municípios passam de médio e pequeno porte I, para grande e pequeno porte II, respectivamente, o que afeta substancialmente o planejamento descentralizado da política de Assistência Social em seus territórios, considerando ainda os pactos federativos para transferência de recursos da União e do estado. Estes municípios literalmente possuem demanda e porte populacional municipal que não condiz com a realidade de transferência de recursos que recebem atualmente.

A imensa maioria dos municípios ilustrados na tabela 1 (76,92%), apresentam um aumento de estimativa populacional, o que requer planejamento estratégico territorial sobre serviços e ações da assistência social que precisam ser ou ampliados, ou implementados, ou redefinidos em nível local. Contudo, observa-se também um decréscimo populacional em 23,07% desses municípios, Altamira do Paraná, Campina da Lagoa e Vera Cruz do Oeste apresentam queda na estimativa populacional, sendo que Altamira do Paraná é o que destaca, considerando um decréscimo de 66,81% de população. Realidade que desafia o SUAS, pelas demandas e possibilidades de organizar o sistema.

Com a realização do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2022, a população censitária destes municípios ficou assim definida: Altamira do Paraná – 3.590, observando um decréscimo populacional em relação à 2010, mas um aumento considerável em relação à estimativa de 2021; Arapoti – 25.777, apresentou decréscimo de habitantes em relação ao censo de 2010 e a estimativa populacional de 2021; Cambé – 107.208, não atingindo o estimado para 2021, mas superando consideravelmente a população censitária de 2010, elevando-se ao nível de município de grande porte; Campina da Lagoa – 15.723, manteve-se dentro do porte populacional do município de pequeno porte, superando a estimativa populacional de 2021; Campo do Tenente – 7.508, aumentou a população em relação ao censo de 2010, mas não atingiu a estimativa populacional de 2021; Campo Mourão – 99.432, teve aumento populacional que superior à 2010 e ao estimado em 2021, quase alcançando a mudança de porte populacional para município de grande porte; Carambeí – 23.283, também muda o porte populacional do município para pequeno porte II, mesmo não atingindo a estimativa de 2021; Foz do Iguaçu – 285.415, aumento populacional significativo, superando a população censitária de 2010 e a estimativa populacional de 2021; Londrina – 555.937, aumentou a população em relação ao censo de 2010, embora não tenha atingido a estimativa de 2021; Rio Branco do Sul – 37.558, aumento populacional significativo tanto em relação ao último censo de 2010 quanto

a estimativa de 2021; Toledo – 150.470, aumento populacional significativo em relação à 2010 e a estimativa de 2021; Tupãssi – 8.077, praticamente manteve-se com o mesmo índice populacional de 2010 e estimativa de 2021; Vera Cruz do Oeste – 8.215, apresentou um decréscimo populacional, contudo não é algo significativo em relação à população censitária de 2010 e estimativa de habitantes em 2021.

Em relação aos indicadores de pobreza e extrema pobreza Couto (2019) na pesquisa realizada nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná sobre a o contexto de implantação do SUAS no Brasil, apresenta índices extraídos da base de dados do IBGE (2010) sobre classe de rendimentos dos domicílios particulares permanentes no qual o panorama do estado do Paraná pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Domicílios particulares permanentes. Classes de rendimento

	Domicílios particulares permanentes				
	Total	Pobres*		Extremamente pobres**	
		Total	%	Total	%
Brasil	57.320.555	20.748.311	36,20	2.535.885	4,42
Região Sul	8.830.579	2.344.161	26,54	229.215	2,60
Paraná	3.298.304	932.125	28,26	88.895	2,69

\* Pessoas com condição salarial de ½ a 2 salários-mínimos. \*\* Pessoas sem rendimentos.  
Fonte: Adaptado de Couto (2019), referência IBGE, 2010.

Os dados da tabela demonstram que a taxa de pobreza e extrema pobreza paranaense ficam abaixo da média nacional, de maneira considerável. Contudo, embora o cenário não seja tão agressivo como o nacional, existem quase 3 milhões de pessoas vivendo em condições de pobreza e extrema pobreza, o que demanda ações do Estado e dos municípios para o enfrentamento de tal realidade, inclusive com ações da política de Assistência Social.

A caracterização da pobreza e das vulnerabilidades da população torna-se central para a discussão da assistência social a partir da identificação do público a ser atendido. A análise dos dados do IBGE (2010) sobre o percentual populacional com rendimento mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo nos municípios que estão sendo analisados na amostra da pesquisa, revelam que Altamira do Paraná é o município com maior percentual populacional nessa condição com 40,6% de pessoa com rendimento até ½ salário mínimo, ocupando o 44º lugar no Estado do Paraná, seguido de Arapoti, que ocupa o 79º lugar com 38%, Campo do Tenente, com 37,9% , estando no 80º lugar, Vera Cruz do Oeste, em 93º, com 37,2%, e Rio Branco do

Sul, que ocupa o 99º lugar, com 36,9%. De todos os municípios da amostra, a melhor posição fica para Toledo, que apresenta 26,5% da população, estando em 370º colocado no Estado do Paraná, como pode ser visto na tabela 3.

Tabela 3 – Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo

Município	Percentual populacional rendimento ½ salário-mínimo%	Ranking no Paraná
Altamira do Paraná	40,6	44º
Arapoti	38	79º
Cambé	28,6	330º
Campina da Lagoa	34,6	150º
Campo do Tenente	37,9	80º
Campo Mourão	29,9	293º
Carambeí	33,5	186º
Foz do Iguaçu	33,4	190º
Londrina	28,7	328º
Rio Branco do Sul	36,9	99º
Toledo	26,5	370º
Tupãssi	32,4	227º
Vera Cruz do Oeste	37,2	93º

Fonte: IBGE, 2010.

Ao compararmos o IDHM<sup>36</sup>, fornecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2013), dos municípios pesquisados, observamos índices semelhantes a mesma linha de tendência do Estado do Paraná, na grande maioria deles, conforme pode ser verificado na tabela a seguir.

<sup>36</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

Tabela 4 – IDHM por município

Região Geográfica	Porte Populacional	Município	IDHM
Centro Ocidental	Pequeno Porte I	Altamira do Paraná	0,667
Centro Oriental	Pequeno Porte II	Arapoti	0,723
Norte Central	Médio Porte	Cambé	0,734
Centro Ocidental	Pequeno Porte I	Campina da Lagoa	0,704
Metropolitana	Pequeno Porte I	Campo do Tenente	0,686
Centro Ocidental	Médio Porte	Campo Mourão	0,757
Centro Oriental	Pequeno Porte I	Carambeí	0,728
Oeste	Grande Porte	Foz do Iguaçu	0,751
Norte Central	Grande Porte	Londrina	0,778
Metropolitana	Pequeno Porte II	Rio Branco do Sul	0,679
Oeste	Grande Porte	Toledo	0,768
Oeste	Pequeno Porte I	Tupãssi	0,730
Oeste	Pequeno Porte I	Vera Cruz do Oeste	0,699

Fonte: IPARDES/PNUD, 2013

Os municípios com menores índices de desenvolvimento registrados são os municípios de pequeno porte: Altamira do Paraná, com 0,667, Rio Branco do Sul, com 0,679, Campo do Tenente, com 0,686, e Vera Cruz do Oeste, com 0,699. Esses dados avaliam a longevidade, a renda, e a educação, apontando que existem nesses municípios carências básicas em relação à condição de vida da população, relacionadas a menores índices no nível de escolaridade, menores rendas e menores índices de acesso a serviços de saneamento básico.

Ao compararmos a posição no *ranking* dos municípios participantes da amostra da pesquisa em relação ao Estado a nível de Brasil, temos o seguinte resultado:

Tabela 5 – Comparativo *Ranking* Estadual e Nacional – IDHM por município

Município	IDHM	Posição no <i>Ranking</i> do Estado	Posição no <i>Ranking</i> do País
Altamira do Paraná	0,667	331°	2738°
Arapoti	0,723	108°	1217°
Cambé	0,734	71°	920°

Campina da Lagoa	0,704	212°	1776°
Campo do Tenente	0,686	285°	2282°
Campo Mourão	0,757	25°	420°
Carambeí	0,728	89°	1081°
Foz do Iguaçu	0,751	29°	526°
Londrina	0,778	6°	145°
Rio Branco do Sul	0,679	307°	2462°
Toledo	0,768	9°	249°
Tupãssi	0,730	83°	1021°
Vera Cruz do Oeste	0,699	239°	1934°

Fonte: IBGE, 2010

Nesse cenário, podemos observar que dois municípios participantes da amostra figuram entre os dez melhores municípios do Estado do Paraná em termos de IDHM, Londrina com 0,778, ocupando a 6ª posição, e Toledo com 0,768, ocupando a 9ª posição. Ambos classificados como municípios de grande porte.

Em termos de configuração do Sistema Único de Assistência Social – SUAS nos municípios que compõem a amostra, observa-se a estruturação dentro do preconizado na política de assistência social, o que significa um avanço na institucionalização da assistência social e um processo de organização da gestão descentralizada, principalmente na esfera municipal.

Tabela 6 – Distribuição dos municípios que compõem a amostra da pesquisa, por porte e por nível de gestão da Política de Assistência Social

Município	Porte do Município	Nível de Gestão da Política de Assistência Social <sup>37</sup>
Altamira do Paraná	Pequeno Porte I	Básico
Arapoti	Pequeno Porte II	Básico
Cambé	Médio Porte	Plena
Campina da Lagoa	Pequeno Porte I	Básico
Campo do Tenente	Pequeno Porte I	Básico

<sup>37</sup> No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.

Campo Mourão	Médio Porte	Plena
Carambeí	Pequeno Porte I	Básica
Foz do Iguaçu	Grande Porte	Básico
Londrina	Grande Porte	Plena
Rio Branco do Sul	Pequeno Porte II	Básico
Toledo	Grande Porte	Básico
Tupãssi	Pequeno Porte I	Básico
Vera Cruz do Oeste	Pequeno Porte I	Básico

Fonte: Ministério da Cidadania/SAGI, 2022a.

A organização da rede socioassistencial do SUAS<sup>38</sup> está assim distribuída nos municípios pesquisados:

Tabela 7 – Distribuição da rede socioassistencial nos municípios participantes da pesquisa

Município	Total de CRAS	Total de CREAS	Total de Centro Pop	Total de Centro Dia*	Total Acolhimento Institucional <sup>39</sup>	Família Acolhedora*
Altamira do Paraná	01	01	-	01	-	-
Arapoti	02	01	-	01	02	-
Cambé	06	02	-	-	02	01
Campina da Lagoa	01	01	-	01	02	-
Campo do Tenente	01	-	-	-	01	-
Campo Mourão	03	01	-	01	05	-
Carambeí	01	01	-	01	02	01
Foz do Iguaçu	05	02	01	-	17	-
Londrina	10	03	01	-	36	-

<sup>38</sup> Consulta aos Relatórios de Programas e Ações do Ministério da Cidadania, gerados pela Secretaria de Gestão da Informação (SAGI), 2022.

<sup>39</sup> As Unidades de Acolhimento podem referir-se a em unidades do tipo Casa Lar, Albergue, Abrigo Institucional, República, Residência Inclusiva e Casa de Passagem.

Rio Branco do Sul	01	01	-	-	01	-
Toledo	06	02	-	-	06	-
Tupãssi	01	-	-	-	01	-
Vera Cruz do Oeste	01	-	-	01	-	01

\* Informação retirada do CadSUAS, 2022, Rede Socioassistencial  
Fonte: Ministério da Cidadania/SAGI, 2022.

Os dados demonstram uma importante estruturação de equipamentos e serviços nos municípios apontados. Isso demonstra um esforço de descentralização municipal na cobertura e disponibilização de quase todos os serviços que integram a rede socioassistencial nas modalidades de proteção social básica e especial, à exceção do Serviço de Acolhimento em República que não foi identificado em nenhum município avaliado. Observa-se nos municípios inscritos na gestão básica, o investimento em equipamentos de proteção social especial, principalmente naqueles que se referem a medidas de proteção de crianças e adolescentes, podendo ser um indicativo de que a política de assistência social deverá olhar muito mais para as demandas municipais do que até pelo próprio porte populacional municipal, no investimento das ações.

No Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, para os municípios pesquisados, encontram-se importantes informações do perfil populacional que compõem o cadastro. Sendo imprescindível o esforço do município em cadastrar as famílias que foram identificadas com o perfil para Cadastro Único no censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010, demonstrando que de fato a gestão municipal está centralizando esforços de atender as famílias demandantes da assistência social em âmbito local. Para tanto, a tabela 8 demonstra o percentual de cobertura que os municípios atingiram com o Cadastro Único.

Tabela 8 – Percentual de cobertura de famílias com perfil Cadastro Único cadastradas nos municípios

Município	Estimativa de Famílias com perfil CadÚnico (2010)	Total de Famílias Cadastradas*	Percentual de cobertura <sup>40%</sup>
Altamira do Paraná	641	887	100
Arapoti	3.007	3.498	95

<sup>40</sup> A cobertura é calculada com base na quantidade de famílias cadastradas com renda de até ½ salário-mínimo no Cadastro Único para Programas Sociais, em relação a quantidade estimada de famílias com perfil Cadastro Único (Censo IBGE 2010).

Cambé	6.309	16.555	172
Campina da Lagoa	1.828	3.376	124
Campo do Tenente	924	1.805	176
Campo Mourão	6.464	15.646	173
Carambeí	1.644	3.467	163
Foz do Iguaçu	22.692	116.239	164
Londrina	27.096	165.029	190
Rio Branco do Sul	3.136	19.015	178
Toledo	6.790	34.009	113
Tupãssi	690	1.445	119
Vera Cruz do Oeste	1.061	1.592	83

\*Referência a agosto de 2022.

Fonte: Ministério da Cidadania/SAGI, 2022.

Uma das fontes de receita dos municípios é o valor monetário recebido através do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. O FPM é uma transferência constitucional (art. 159, I, b, da CF/88), da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, composto de percentual da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, na qual são fixadas faixas populacionais, determinando o coeficiente individual<sup>41</sup> de cada município. Na tabela a seguir é possível verificar o valor anual relativo a 2021, de recebimento do FPM em cada município participante da pesquisa.

Tabela 9 – Valor recebido do Fundo de Participação do Municípios – FPM – 2021

Município	Valor FPM – R\$
Altamira do Paraná	10.465.900,05
Arapoti	24.420.433,09
Cambé	55.818.132,48
Campina da Lagoa	17.443.166,57
Campo do Tenente	10.465.900,05
Campo Mourão	52.329.499,28

<sup>41</sup> Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81.

Carambeí	24.420.433,09
Foz do Iguaçu	88.923.542,86
Londrina	88.923.542,86
Rio Branco do Sul	27.909.066,36
Toledo	85.434.909,65
Tupãssi	10.465.900,05
Vera Cruz do Oeste	10.465.900,05

Fonte: Ipar-des, 2022.

Quanto ao volume de valores repassados pela União, através do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Municipais de Assistência Social, pode-se perceber que são distribuídos em valores monetários a serem investidos na gestão, programas e serviços. A tabela 10 demonstra que há uma maior concentração de recursos nas ações de programas e serviços em detrimento aos valores alocados para a gestão.

Tabela 10 – Valores repassados para o Fundo Municipal de Assistência Social<sup>42</sup>

Município	Gestão R\$	Programas R\$	Serviços R\$	Total Geral repassado 2022
Altamira do Paraná	24.350,00	109.578,00	55.551,79	189.479,79
Arapoti	25.667,63	80.000,00	126.042,71	231.710,34
Cambé	71.672,00	-	336.845,27	408.517,27
Campina da Lagoa	29.746,58	128.089,00	250.320,66	408.156,24
Campo do Tenente	11.084,68	143.000,00	5.038,14	159.122,82
Campo Mourão	165.093,61	790.139,00	340.503,59	1.295.736,20
Carambeí	10.686,81	369.400,00	74.270,79	454.357,60
Foz do Iguaçu	448.071,65	1.072.170,90	3.772.500,00	5.292.742,55
Londrina	669.090,67	1.437.807,41	1.653.315,00	3.760.2013,08
Rio Branco do Sul	24.967,52	307.000,00	185.271,45	517.238,97
Toledo	122.291,39	-	507.997,37	630.288,76
Tupãssi	4.290,00	50.000,00	120.351,51	174.641,51
Vera Cruz do Oeste	28.098,50	100.000,00	64.079,90	192.178,40

Fonte: Ministério da Cidadania/SAGI, 2022.

<sup>42</sup> Consulta aos Relatórios de Programas e Ações do Ministério da Cidadania, gerados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), referente a 21/09/2022, (2022).

A política de Assistência Social organiza os serviços em níveis de proteção social básica e especial. Fazem parte da política de Assistência Social os benefícios assistenciais que são divididos em duas modalidades: os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada – BPC. O Programa Auxílio Brasil é um programa de transferência direta de renda destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Foi criado em 2021 em substituição ao Programa Bolsa Família, e consiste na transferência de um benefício monetário diretamente às famílias, pelo governo federal. Na execução do Programa Auxílio Brasil tanto a União, quanto o Distrito Federal, Estados e Municípios possuem atribuições, sendo a gestão do programa realizada de maneira descentralizada.

Em relação à transferência monetária do Programa Auxílio Brasil às famílias beneficiárias nos municípios pesquisados, levantou-se as seguintes informações constantes na Tabela 11, relativas ao mês de outubro de 2022.

Tabela 11 – Valor repassado pelo Programa Auxílio Brasil referente a outubro de 2022

Município	Famílias atendidas	Benefício Médio Mensal R\$	Valor Mensal Repassado R\$
Altamira do Paraná	298	600,98	179.092,00
Arapoti	1.541	604,04	930.819,00
Cambé	5.119	605,80	3.101.073,00
Campina da Lagoa	1.225	603,08	738.769,00
Campo do Tenente	1.160	609,30	706.788,00
Campo Mourão	5.267	605,21	3.187.051,00
Carambeí	1.319	605,76	798.999,00
Foz do Iguaçu	21.447	605,79	12.990.502,00
Londrina	29.909	610,19	18.242.243,00
Rio Branco do Sul	2.940	603,91	1.774.885,00
Toledo	2.690	605,17	1.627.897,00
Tupãssi	244	605,28	147.688,00
Vera Cruz do Oeste	341	604,28	206.059,00

Fonte: Ministério da Cidadania/SAGI, 2022.

Em se tratando de transferência de renda continuada através do BPC, a tabela 12 apresenta informações de total de beneficiários e valor monetário repassado com referência ao ano de 2021 e de 2022<sup>43</sup>.

Tabela 12 – Benefício de Prestação Continuada

Município	Total de beneficiários	Beneficiários inscritos no CadÚnico	Percentual de beneficiários inscritos no CadÚnico %	Total Repassado em 2021	Total Repassado em 2022
Altamira do Paraná	46	38	82	553.307,24	330.876,24
Arapoti	488	478	97	3.884.139,58	2.009.497,28
Cambé	2.359	2.236	94	12.547.836,49	7.170.212,39
Campina da Lagoa	403	383	95	3.434.232,19	1.902.843,55
Campo do Tenente	22	24	109	238.703,18	112.718,72
Campo Mourão	2.432	2.176	89	16.285.655,92	8.989.858,53
Carambeí	263	216	82	1.783.112,60	995.052,30
Foz do Iguaçu	9.172	8.080	88	48.567.848,50	27.433.691,96
Londrina	13.883	13.516	97	73.952.734,30	40.760.413,12
Rio Branco do Sul	827	785	94	7.415.223,02	3.980.217,17
Toledo	2.091	2.042	97	15.118.553,88	8.196.777,57
Tupãssi	145	143	98	1.389.318,72	739.320,20
Vera Cruz do Oeste	185	185	100	1.324.421,39	774.474,22

Fonte: Ministério da Cidadania/SAGI, 2022.

Em relação ao complemento de renda através do repasse dos benefícios monetários do Auxílio Brasil e do BPC, as informações demonstram que nos municípios participantes da pesquisa isso acontece de forma efetiva e contempla um número expressivo de famílias beneficiárias, sendo estes os principais benefícios de caráter continuado.

Em que pese a configuração do órgão gestor da política de Assistência Social no organograma dos municípios pesquisados, demonstrando a capacidade institucional no processo de implementação da assistência social, realizou-se uma busca para identificar a realidade destes municípios e a tabela abaixo demonstra a seguinte situação:

<sup>43</sup> Referente aos meses de jan./2022, fev./2022, mar./2022, abr./2022, mai./2022 e jun./2022.

Tabela 13 – Posição institucional da política de assistência social nos municípios pesquisados

Município	Porte Populacional	Denominação do Órgão Gestor	Gestor
Altamira do Paraná	Pequeno Porte I	Secretaria de Assistência Social	Comissionado
Arapoti	Pequeno Porte II	Secretaria de Assistência Social	Estatutário
Cambé	Médio Porte	Secretaria de Assistência Social e Cidadania	Estatutário
Campina da Lagoa	Pequeno Porte I	Secretaria de Assistência Social	Comissionado
Campo do Tenente	Pequeno Porte I	Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania	Estatutário
Campo Mourão	Médio Porte	Secretaria de Assistência Social	Estatutário
Carambeí	Pequeno Porte I	Secretaria de Assistência Social	Comissionado
Foz do Iguaçu	Grande Porte	Secretaria de Assistência Social	Comissionado
Londrina	Grande Porte	Secretaria de Assistência Social	Comissionado
Rio Branco do Sul	Pequeno Porte II	Secretaria de Assistência Social e Habitação	Comissionado
Toledo	Grande Porte	Secretaria de Assistência Social	Estatutário
Tupãssi	Pequeno Porte I	Secretaria de Assistência Social	Estatutário
Vera Cruz do Oeste	Pequeno Porte I	Secretaria de Assistência Social	Estatutário

Fonte: CadSUAS, 2022.

Pode-se constatar nos municípios pesquisados a existência de estrutura administrativa da assistência social, com órgão gestor para a coordenação da política de assistência social, na qual a denominação materializa a política. Ocorre pouca situação em que o nome é abrangente, como Desenvolvimento e Cidadania, para o qual Couto (2019, p. 314) compreende que “representam um aglomerado de políticas sociais” e isso é um entrave para o reconhecimento da política. Para a autora, a disposição da Secretaria de Assistência Social, sem vinculação a outras políticas, contribui para o reconhecimento pelos demais gestores e o lugar que essa política ocupa para a população. A vinculação com outras políticas indica a subalternização a que a assistência social está submetida.

Os aspectos problematizados teoricamente nesta seção contribuem para a análise dos dados coletados na pesquisa, que serão analisados no próximo capítulo. Entender como ocorre o processo de descentralização e as responsabilidades que os municípios assumem ao contrair obrigações constitucionais para o desenvolvimento de serviços e ações que visem a garantia de

acesso à direitos aos cidadãos locais, nos fornece parâmetros para avaliar a importância do gestor municipal na implementação e efetivação da política de assistência social no âmbito local. Assistentes sociais estão coordenando a gestão e organização desta política, na lógica da descentralização política-administrativa, com todos os percalços já assinalados anteriormente em termos de pactuação de repasse de recursos financeiros, fragilidade do poder local e capacidade de gestão instalada nos municípios.

Diante deste cenário, reforça-se a necessidade de gerir a política de assistência social a partir do conhecimento da realidade local, com planejamento estratégico, visando atuar no atendimento das demandas coletivas a partir da realidade em que os demandantes estão inseridos. Práticas baseadas no imediatismo, no emergencial e na improvisação não cabem mais no atual estágio da assistência social. A profissionalização da assistência social requer profissionais qualificados e preparados para implementar a prática de uma política social que tenha resultados retratados na vida das famílias e indivíduos atendidos.

### **3. INSERÇÃO E LUTA: AS CONTRIBUIÇÕES DE ASSISTENTES SOCIAIS NAS GESTÕES MUNICIPAIS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Neste capítulo objetiva-se apresentar a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo e o trabalho do(a) assistente social no espaço de atuação que permeia a gestão municipal da política de assistência social, situando a intervenção profissional no movimento histórico e contraditório permanente das relações de classes da ordem burguesa.

Desta maneira, o desafio que se enseja é o de apresentar e analisar as atribuições e competências do(a) assistente social no exercício da função de gestor(a) da política municipal de assistência social, respondendo ao objetivo geral da pesquisa. Busca situar o contexto que envolve a atuação destes(as) profissionais que estão inseridos em conjunturas históricas, políticas e culturais distintas, unificados por um contexto de atuação de pandemia da Covid-19 e de avanço da extrema-direita no país e no estado do Paraná após as eleições de 2020.

O capítulo está estruturado em três eixos de análise: no primeiro busca-se traçar um perfil de quem são esses(as) sujeitos que estão ocupando esta função de gestão e como ocorreu o processo de ocupação do cargo; no segundo, discute-se questões relacionadas a presença do assistencialismo e do conservadorismo nas gestões municipais e como estes(as) profissionais encaram este desafio no exercício profissional; e, no terceiro eixo analítico, evidencia-se de que maneira os(as) assistentes sociais contribuem na efetivação de direitos sociais e no avanço do processo de democratização, valendo-se da autonomia relativa para contribuir com a qualificação da política de assistência social nos municípios em que estão atuando.

#### **3.1 ASSISTENTES SOCIAIS GESTORES(AS): O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO CARGO**

Nesta seção realizar-se-á uma breve apresentação do perfil dos(as) participantes da pesquisa: 13 (treze) assistentes sociais que ocupam a função de gestor(a) municipal na política de assistência social, no mandato de 2021/2024 no Estado do Paraná, bem como examinar como ocorreu o processo de escolha para ocupação do cargo. As entrevistas foram gravadas com o consentimento das(os) profissionais, mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e para a garantia do sigilo dos(as) participantes, seus nomes foram substituídos pela letra G e acrescido um número de ordem conforme a cronologia de realização das entrevistas, assim como os municípios nos quais atuam foram substituídos por nomes de

Estados brasileiros, sinalizando a definição de município como pequeno porte I, pequeno porte II, médio e grande porte, tal como a PNAS/2004.

Desta forma, os(as) participantes da pesquisa serão identificados como: G1, G2, G3, G4, G5, G6, G7, G8, G9, G10, G11, G12 e G13, respectivamente. Esta breve apresentação das(os) participantes corresponde às informações concedidas durante o preenchimento do Formulário de Identificação da Pesquisa, elaborado por meio do *Google Forms*, no qual os(as) profissionais inseriram as informações de identificação inicial. Neste perfil inicial, procurou-se conhecer dados de identificação, formação profissional, exercício profissional, as condições de trabalho e a participação política dos(as) sujeitos(as).

Assim, considerou-se importante destacar nos itens seguintes informações agrupadas de um conjunto de elementos que contribui para o conhecimento do perfil desses(as) profissionais. Desta maneira, nos dados de identificação, evidenciou-se que dos(as) 13 (treze) profissionais assistentes sociais, manifestaram-se como do gênero feminino 12 (doze) e 01 (um) do gênero masculino. Em relação à faixa etária dos(as) sujeitos(as) da pesquisa, foi possível verificar que a idade varia de 34 a 51 anos, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

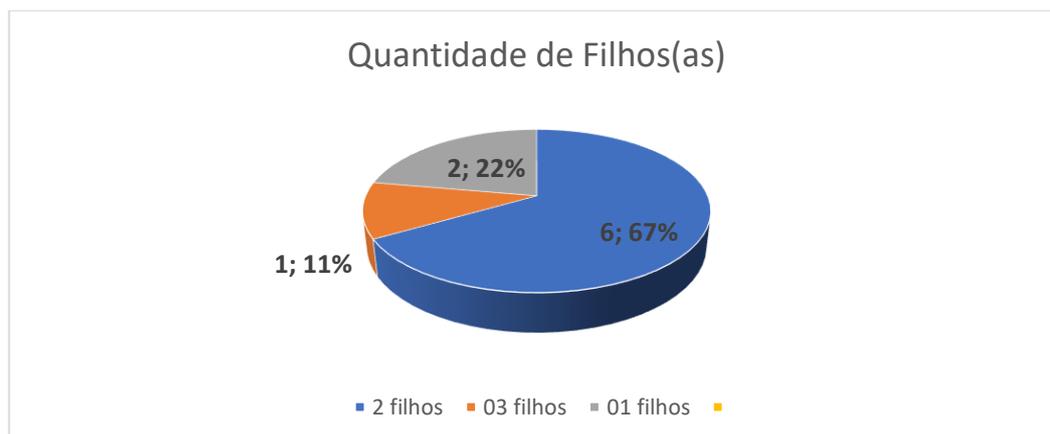
Gráfico 01 – Perfil por faixa etária



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Em relação ao Estado Civil, 10 (dez) informaram serem casados(as), 02 (dois) solteiros(as) e 01 (um) divorciado(a). Ao passo que, dos(as) 13 (treze) profissionais, 09 (nove) tem filhos(as) e 04 (quatro) não tem. A quantidade de filhos(as) que cada participante informou ter está ilustrada no gráfico seguinte:

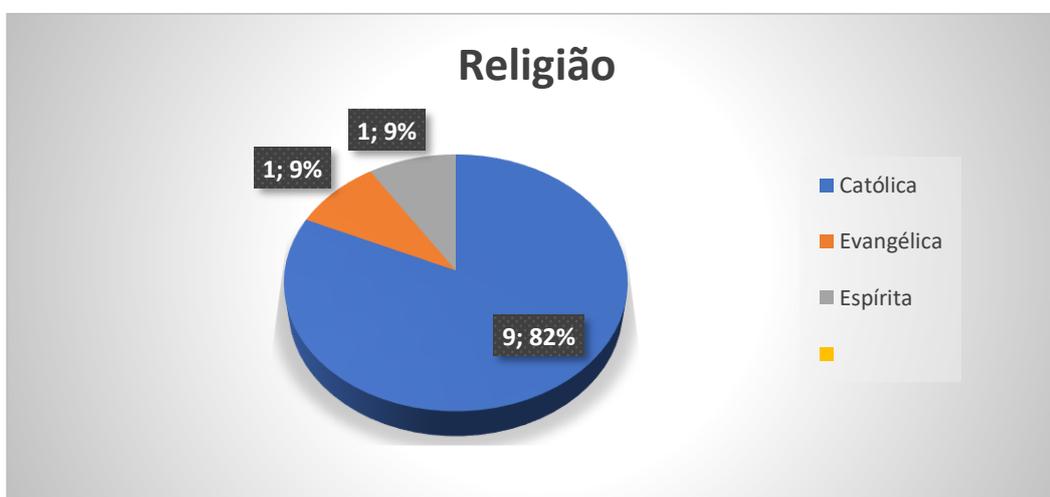
Gráfico 02 – Quantidade de filhos(as)



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Sobre a pertença étnico-racial, em relação a identificação de raça/cor, 11 (onze) se declararam brancos(as) e 02 (dois) se declararam pardos(as), fato que corrobora com a pesquisa divulgada pelo CFESS em 2022<sup>44</sup>, sobre o perfil de assistentes sociais no Brasil, no qual sobressai o fato de que a maioria dos(as) profissionais que se autodeclararam na cor branca estão localizados(as) nos três Estados da região Sul do Brasil, dentre eles o Paraná, cujo território é formado em sua maioria por população de origem europeia. No quesito de professar alguma religião, 11 (onze) declararam professar alguma religião e 02 (dois) manifestaram não professar religião alguma. Dados de religiões professadas pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 03 – Religião professada



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

<sup>44</sup> CFESS. Perfil de Assistentes Sociais no Brasil: formação, condições de trabalho e exercício profissional. Brasília: CFESS, 2022. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf>. Acesso em: 01 mar de 2023.

Os dados da pesquisa indicam a prevalência da religião Católica como a adotada por 82% dos(as) participantes da pesquisa, seguida pelas religiões Evangélica e Espírita com 9% cada.

No aspecto de determinação do salário na renda familiar, 09 (nove) informaram que o salário é determinante na renda familiar e outros(as) 04 (quatro) informaram que não. Sendo que, dos(as) 13 (treze) profissionais participantes da pesquisa, 10 (dez) declararam que dividem a renda familiar com outro membro da família e 03 (três) informaram que não dividem.

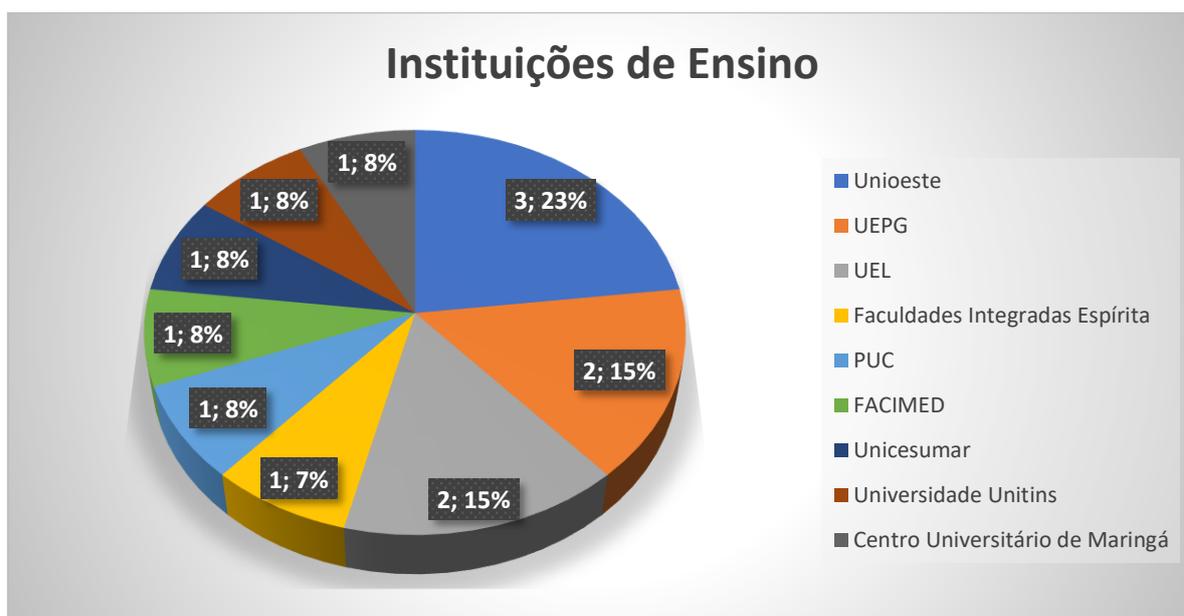
Com relação a informação de qual município residem essas(es) profissionais, pode-se constatar que 12 (doze) sujeitos(as) residem no mesmo município que exercem o cargo de gestor(a) municipal da política de assistência social e apenas 01 (um) desses(as) sujeitos(as) reside em outro município diferente daquele que trabalha.

Quanto à *formação profissional* destes(as) assistentes sociais, verificou-se uma diversidade de instituições de ensino, ilustradas no gráfico seguinte, no qual foram identificados 09 (nove) centros formadores, sendo que destas 03 (três) são de natureza pública (UNIOESTE, UEPG e UEL, 05 (cinco) de natureza privada (Faculdades Integradas Espírita, FACIMED, Unicesumar, Universidade Unitins<sup>45</sup> e Centro Universitário de Maringá) e 01 (uma) de natureza privada sem fins lucrativos (PUC/PR). Embora tenha-se um número maior de instituições privadas, quando se verifica o quantitativo dos(as) profissionais participantes da pesquisa que se formaram em cada instituição, inversamente constata-se que a maioria é formada em instituições públicas, sendo 07 (sete) profissionais formados(as) em instituições de natureza pública, 05 (cinco) em instituições de natureza privada e 01 (um) em instituição privada sem fins lucrativos. Destaca-se que em relação a modalidade de graduação, majoritariamente houve a formação na modalidade presencial, sendo 12 (doze) formados(as) presencialmente e 01 (um) com formação de ensino à distância (EAD).

---

<sup>45</sup> A Unitins é uma Universidade Estadual do Estado do Tocantins. Contudo, foi contratada por uma empresa privada para oferta de cursos de graduação a distância, com cobrança de mensalidade para estudantes de graduação. O MEC constatou irregularidades que geraram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o MEC, a Unitins e o MPF/TO, que resultou no fechamento dos cursos à distância oferecidos pela Unitins em 2009. Informações do TAC podem ser acessadas em: <https://www.unitins.br/academico/perguntas.aspx#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20o%20MPF%2FTO,oferta%20dos%20cursos%20a%20dist%C3%A2ncia> Acesso em 10 Jul 2023.

Gráfico 04 – Instituições de ensino

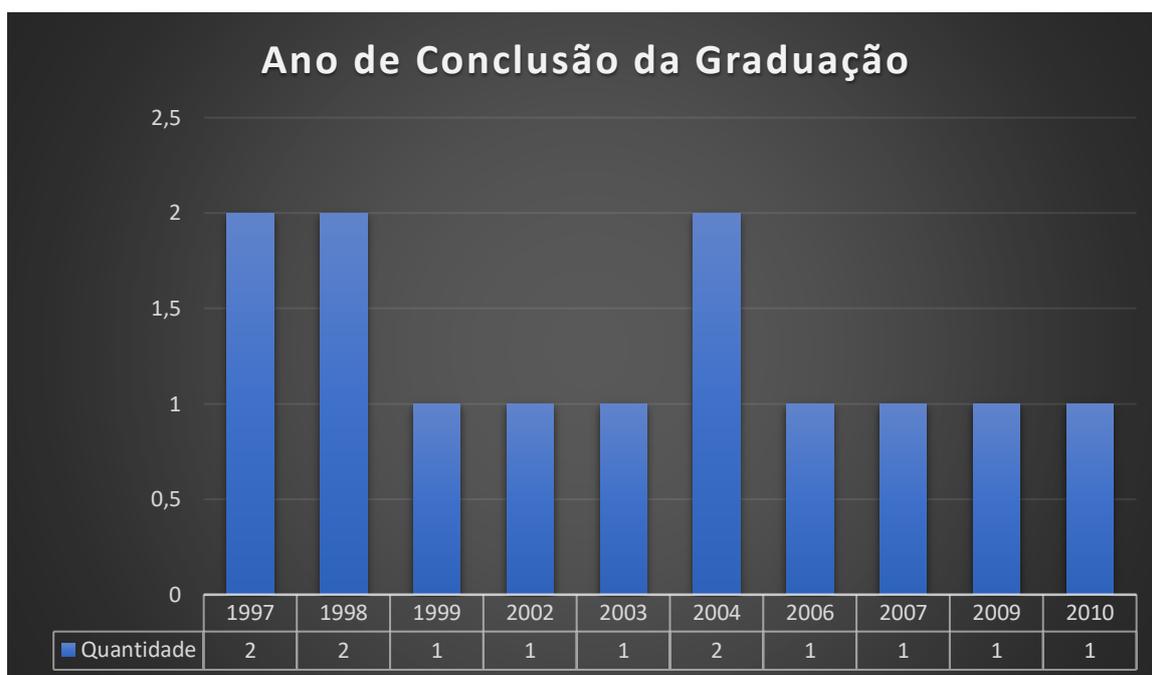


Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Observa-se que majoritariamente as instituições de ensino estão localizadas no Estado do Paraná, denotando que a formação acadêmica destes(as) profissionais é essencialmente neste Estado. Para além da localização das instituições no Estado do Paraná, é interessante observar que 83,33% dos(as) participantes da pesquisa, graduaram-se em instituições localizadas na mesma região geográfica onde estão atuando como gestores(as) municipais, ao passo que 16,67%, mesmo não atuando na mesma região geográfica de formação, atuam em municípios de regiões geográficas próximas.

Quando relacionamos a quanto tempo esses(as) profissionais já estão formados(as), observa-se que varia de 12 (doze) a 25 (vinte e cinco) anos, sendo que o ano de conclusão da graduação varia de 1997 a 2010, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 05 – Conclusão da graduação



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

Analisando as informações de tempo de formação profissional, percebe-se que 38,46% dos(as) profissionais concluíram a graduação antes dos anos 2000, enquanto 61,54% finalizaram na primeira década dos anos 2000. Ao relacionarmos com o tempo de trabalho na política de assistência social, 61,54% destes(as) já tinham experiência profissional na área, enquanto 38,46% iniciaram o trabalho na política de assistência social quando assumiram o cargo de gestores(as). Portanto, a imensa maioria dos(as) profissionais participantes da pesquisa, que estão ocupando o cargo de gestores(as) municipais de assistência social, já possui uma trajetória de tempo de formação profissional e experiência de atuação na política de assistência social.

Em relação a formação continuada, os dados do formulário de identificação revelam que 10 (dez) profissionais possuem algum curso de pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*, sendo que destes(as), 06 (seis) possuem especialização e 04 (quatro) possuem mestrado. As especializações realizadas em nível *lato sensu*, são da área de: Políticas Sociais; Análise e Gestão de Projetos Sociais; Gestão de Políticas Sociais na perspectiva do SUAS; Assistência Social; Serviço Social, Políticas Sociais e Planejamento; Instrumentalidade do Serviço Social; Educação Inclusiva; Políticas Públicas; e, Gestão de Pessoas. Dos(as) profissionais que buscaram a sua especialização em nível *stricto sensu*, 03 (três) aprofundaram seus estudos na

área do Serviço Social e 01 (um) especializou-se na área do Planejamento Urbano, sendo que 50% destas especializações foram concluídas em Universidades localizadas no Estado do Paraná (UEL e UFPR) e outros 50% em universidade localizadas no Estado de Santa Catarina (UFSC) e no Estado do São Paulo (PUC/SP). Portanto, se a graduação dos(as) profissionais ocorreu majoritariamente no Estado do Paraná, a pós-graduação *stricto sensu* mantém-se equilibrada em instituições de ensino superior localizadas no próprio Estado, como também fora do Estado.

No quesito *exercício profissional*, os dados coletados demonstram que a maioria dos (as) profissionais, 92,30%, participantes da pesquisa atuaram como assistentes sociais, com vínculo empregatício, antes de assumirem o cargo de gestores(as) municipais de assistência social, à exceção de 01 (um) que apesar de ter a formação, não atuava na área e iniciou a carreira já atuando na gestão municipal. Ao se detalhar essa informação, percebe-se que os(as) 12 (doze) profissionais que tiveram atuação como assistente social, tiveram vínculo empregatício em órgãos públicos em algum momento da carreira. Destes(as), 05 (cinco) atuaram somente em órgãos públicos, 03 (três) em órgãos públicos e privados sem fins lucrativos, 02 (dois) em órgão público e privado e outros 02 (dois) manifestaram atuação em órgãos públicos, privados e privados sem fins lucrativos.

As áreas de atuação foram diversas, verificando-se que 13 (treze) atuaram na política de Assistência Social, 07 (sete) na Política de Saúde, 04 (quatro) já atuaram na Política de Habitação, 04 (quatro) na Política de Educação e ao menos 01 (um) nas áreas de Planejamento Urbano, Administração e Negócios Jurídicos, Comunidade Terapêutica, e Pessoa com Deficiência, respectivamente. Em termos percentuais, pode-se definir que 76,93% dos(as) sujeitos(as) participantes da pesquisa atuaram em área diversa à Política de Assistência Social, enquanto 23,07% exerceram a sua atividade profissional somente na Política de Assistência Social.

Em relação ao tempo de experiência profissional na Política de Assistência Social, observa-se que varia de 01 (um) ano e 06 (seis) meses (tempo do mandato atual) até 25 (vinte e cinco) anos. Das(os) gestores(as) municipais entrevistados(as), 61,54% tiveram experiência anterior na Política de Assistência Social e outros(as) 38,46% não atuavam na Política de Assistência Social, sendo o período da gestão o mesmo tempo de experiência profissional nesta área. É importante destacar que, embora o marco temporal desta atual gestão seja o período de 2021 a 2024, a pesquisa apontou que 03 (três) destes(as) gestores(as) estão em seu segundo mandato consecutivo à frente da gestão municipal da assistência social, e outros(as) 02 (dois)

profissionais já ocuparam a função em mandatos anteriores, com experiência acumulada na gestão.

No aspecto de participação em conselhos de direitos ou de políticas setoriais, os dados levantados demonstram que todos(as) os(as) profissionais envolvidos(as) têm ou tiveram experiência em conselhos, sendo que 61,54% informaram estarem participando e 38,46% declararam já terem participado. Detalhando essa informação, observa-se a participação destes(as) profissionais em uma variedade de conselhos como: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, Conselho Municipal Antidrogas, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal da Habitação, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, além de uma participação no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente. Dos(as) 13 (treze) profissionais, 09 (nove) estavam participando ou participaram em 02 (dois) ou mais conselhos, enquanto 04 (quatro) tiveram a experiência em apenas em 01 (um) Conselho, sendo que majoritariamente a categoria que estes profissionais ocuparam era a de titular (92,30%) como membro do conselho (76,92%) apenas. Dos(as) 13 participantes, apenas 05 (cinco) declararam que já assumiram composição da mesa diretora em conselhos, como presidente e vice-presidente, sendo identificado que daqueles(as) que estavam participando de conselhos 03 (três) declararam função de presidente e vice-presidente. Em se tratando de Conselho Municipal de Assistência Social, observa-se que apenas 15,38% dos(as) profissionais envolvidos(as) na pesquisa não tiveram envolvimento com este conselho, enquanto 84,62% integravam ou já integraram o CMAS. Em uma busca atual no sistema do CadSUAS<sup>46</sup>, constatou-se que dos(as) 13 (treze) gestores(as), 03 estavam vinculados(as) ao Conselho Municipal de Assistência Social como membros titulares representando a Secretaria de Assistência Social no CMAS.

Quando se trata de participação em movimentos de defesa da Política de Assistência Social, a pesquisa revelou que apenas 30,77% destes(as) profissionais participam, sendo majoritariamente participantes do Congemas (02), seguido do Cogemas (01) e da Frente Nacional em Defesa do SUAS (01). Os(as) demais, 69,23%, declararam não participar de nenhum movimento de defesa da Política de Assistência Social. Quando questionados sobre se participam ou já participaram como representantes de alguma instância ou movimento vinculado à Política de Assistência Social, 05 (cinco) manifestaram que não, 06 (seis)

---

<sup>46</sup> Pesquisa realizada no CadSUAS, disponível em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/pesquisarConsultaExterna.html> acesso em 03 Jul 2023.

responderam que participam e 02 (dois) já participaram. As instâncias e movimentos destacados pelos(as) participantes foram: 07 (sete) Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social – Cogemas; 03 (três) Colegiado Estadual de Gestores de Assistência Social – Coegemas; 01 (um) Colegiado Nacional de Gestores de Assistência Social - Congemas; 03 (Três) Comissão Intergestores Bipartite – CIB; 02 (dois) Comissão Intergestores Tripartite – CIT; e, 02 (dois) Fórum Regional de Assistência Social – FOREAS.

A atuação como supervisor(a) de estágio em Serviço Social já foi exercida por 53,85% dos(as) participantes da pesquisa, enquanto 38,46% declararam nunca ter supervisionado e 7,69% atua supervisionando estágio em Serviço Social. Já a atuação com consultoria e assessoria em matéria de Serviço Social foi exercida por apenas 23,8% destes(as) profissionais, sendo que 76,92% manifestaram nunca ter realizado, sendo que atualmente nenhum dos(as) profissionais trabalha nesta área.

Quanto às *condições de trabalho* destes(as) assistentes sociais, verificou-se que no quesito vínculo empregatício que mantêm com a Prefeitura Municipal ao qual estão vinculados, 07 (sete) deles(as) são servidores(as) efetivos(as)<sup>47</sup>, 05 (cinco) estão contratados(as) como cargo comissionado e 01 (um) é cedido(a) de outro órgão para atuar como gestor(a) da política municipal de assistência social. Sendo que 10 (dez) declararam ter função gratificada e 03 (três) não tem.

Já no quesito quanto a possuir plano de cargos, carreira e salário, obteve-se resposta afirmativa de 04 (quatro) profissionais e outros 09 (nove) manifestaram que não possuem. Observa-se que dos(as) profissionais que possuem plano de cargos, carreira e salário, 03 (três) possuem vínculo como servidores(as) efetivos(as) e 01 (um) é vinculado(a) a cedência de outro órgão no qual possui vínculo trabalhista estável. Quanto à vinculação a sindicato de servidores públicos, obteve-se resposta negativa de 11 (onze) profissionais, apenas 02 (dois) assistentes sociais declaram-se que possuem vinculação ao sindicato.

Ao avaliarmos a jornada de trabalho dos(as) profissionais envolvidas nesta pesquisa, observa-se que 09 (nove) declararam que possuem uma jornada de trabalho de mais de 40 horas semanais, enquanto 04 (quatro) informaram que possuem jornada de 40 horas semanais, sendo que destas todos(as) são servidores com vínculo de trabalho efetivo, atuando 02 (dois) em municípios de pequeno porte I, 01 (um) em município de médio porte e 01 (um) em município

---

<sup>47</sup> Embora o critério de seleção da amostra para a pesquisa tenha definido 50% de cargos comissionados e 50% de servidores efetivos, quando realizada a pesquisa de campo, observou-se que 02 profissionais identificados(as) como cargo comissionado no sistema do CadSUAS, são servidores(as) de carreira nos respectivos municípios onde estão ocupando o cargo de gestão, havendo possivelmente uma divergência de entendimento em relação ao vínculo institucional quando preenchido o sistema federal.

de pequeno porte II. Já daqueles(as) que declararam ter jornada de trabalho de mais de 40 horas semanais, detalhando as informações, pode-se observar que 04 (quatro) não possuem vínculo permanente de trabalho, sendo contratados(as) como cargos comissionados, atuando em 02 (dois) municípios de grande porte, 01 (um) município de pequeno porte II e 01 (um) de pequeno porte I. Os(as) outros(as) 05 (cinco) profissionais, são servidores(as) com vínculo permanente e exercem a função de gestão em 01 (um) município de grande porte, 01 (um) município de médio porte, e 03 (três) municípios de pequeno porte I. Desse modo, pode-se observar que os(as) gestores(as) que excedem a jornada de trabalho semanal para além de 40 horas, são em sua maioria trabalhadores(as) do SUAS com vínculo de trabalho permanente e todos(as) aqueles(as) com vínculo de trabalho como cargo comissionado, trabalham mais de 40 horas semanais.

No quesito remuneração, as informações podem ser visualizadas no gráfico abaixo:

Gráfico 06 – Remuneração



Fonte: Dados da Pesquisa (2022).

É possível verificar que a maior faixa de rendimentos se situa entre 04 a 06 salários-mínimos, perfazendo 06 (seis) profissionais, seguindo de 05 (cinco) profissionais que possuem rendimento de mais de 09 salários-mínimos, havendo ainda 01 (um) profissional que declarou receber entre 01 a 03 salários mínimos e 01 (um) recebendo entre 07 a 09 salários-mínimos. A faixa salarial de mais de 09 salários-mínimos é predominante nos municípios de grande porte (03) e médio porte (02), evidenciando que são municípios com índices de desenvolvimento humano municipal satisfatório, com maior capacidade de arrecadação e orçamento. Já nos municípios de pequeno porte I e II, predomina a remuneração de 04 a 06 salários-mínimos (04 municípios de PP I e 02 municípios PP II), sendo que é em município de pequeno porte I que está localizada a menor remuneração de 01 a 03 salários-mínimos e a remuneração de 07 a 09.

Este dado revela que as condições objetivas de municípios de pequeno porte I e II são inferiores aos municípios de médio e grande porte em quesitos relacionados a desenvolvimento humano municipal, condições de vida da população e capacidade financeira e orçamentária, evidenciando-se uma disparidade salarial que varia da faixa de 01 a 03 salários-mínimos até 07 a 09 salários-mínimos.

Ainda sobre os rendimentos, para aqueles(as) profissionais que foram identificados(as) como servidores(as) efetivos(as), buscou-se verificar qual é a variação de gratificação que o(a) profissional recebe para exercer a função de gestão, em relação ao salário de carreira, sendo a faixa de R\$ 4.000,00 a R\$ 5.000,00 majoritariamente declarada por 05 (cinco) profissionais, localizados(as) 02 (dois) em municípios de pequeno porte I e os(as) demais em município de pequeno porte II, médio porte e grande porte respectivamente, e a opção de até R\$ 1.000,00 prevalece entre outros(as) 02 (dois) profissionais que atuam respectivamente em município de médio porte e pequeno porte II.

Em relação ao quesito possuir estímulo para educação permanente, qualificação e aprimoramento profissional, os dados levantados revelam que 61,53% manifestaram positivamente estímulo para este quesito, enquanto 38,46% afirmaram não ter estímulo. Quando se adentra as particularidades deste dado, observa-se que aqueles(as) que responderam sim ao quesito, são profissionais distribuídos em: 03 (três) municípios de pequeno porte I; 01 (um) município de pequeno porte II; 02 (dois) município de médio porte; e, 02 (dois) municípios de grande porte. Sendo que destes(as), 05 (cinco) são servidores(as) efetivos(as) no município e 03 (três) possuem vínculo não permanente como cargo comissionado ou cedido(a) de outro órgão. Em se tratando da temática dos cursos realizados, observa-se que em sua imensa maioria são relacionados à área da Política de Assistência Social, versando sobre programas, projetos e serviços do SUAS, incluindo também a área da gestão pública. Por sua vez, os(as) profissionais que manifestaram não terem estímulo, caracterizam-se em sua maioria por terem vínculo de trabalho permanente com o município, sendo 03 (três) profissionais servidores(as) efetivos(as), e 02 (dois) profissionais com vínculo de trabalho não permanente (cargo comissionado), atuando em: 03 (três) municípios de pequeno porte I; 01 (um) pequeno porte II; e, 01 (um) grande porte.

Em relação à *participação política* dos(as) sujeitos(as) participantes da pesquisa, observa-se que majoritariamente os(as) profissionais não participam de movimentos sociais diversos daqueles vinculados à política de assistência social, apenas 02 (dois) assistentes sociais manifestaram que participam, respectivamente, de movimentos como: Frente Nacional em Defesa do SUAS; MOBILIZA e BrCidades.

Já a filiação política partidária foi declarada por 04 (quatro) profissionais, podendo ser identificados diferentes partidos políticos como: PSD, PSB, Progressista e PROS. Outros 09 (nove) informaram não serem filiados a nenhum partido político. Os dados analisados sobre a filiação partidária revelam que, na maioria dos casos em que os(as) profissionais se declararam filiados, o partido filiado não corresponde ao mesmo partido político do(a) prefeito(a) municipal onde ocupam cargo de gestão da política municipal de assistência social. Apenas 01 (um) profissional informou que está filiado(a) a um partido político que coincide com o partido do(a) prefeito(a) atual.

Nos dados coletados observa-se que 92,30% dos(as) profissionais, não participam de nenhum movimento pastoral ou religioso, sendo que apenas 01 (um), dos(as) 13 (treze) sujeitos(as) participantes da pesquisa, declarou que realiza atividades no âmbito da Pastoral Litúrgica. Observa-se igual resultado majoritário de profissionais que declararam não realizar nenhum trabalho voluntário, sendo percebida apenas 01 (um) declaração de trabalho voluntário com envolvimento em “Sopão”. Contudo, quando se avalia o quesito relacionado à participação em atividades organizativas da categoria profissional, fica evidenciado um número inexpressivo de participação, com 10 (dez) apontando que não participam de nenhuma atividade organizativa e 03 (três) manifestando que participam. Das atividades organizativas apontadas pelos(as) assistentes sociais que participam, majoritariamente é do NUCRESS<sup>48</sup>.

Analisando o perfil dos(as) profissionais participantes desta pesquisa, assistentes sociais exercendo a função de gestor(a) da política de assistência social em municípios do Estado do Paraná no período de 2021-2024, observa-se que, para além desta característica que os unifica, existe uma tendência na ocupação dos referidos cargos. Pode-se citar as experiências profissionais anteriores a esta área, nas quais identifica-se a atuação como assistentes sociais em campos diversos, como: Saúde, Educação, Habitação, Pessoas com Deficiência, Planejamento Urbano, como também, experiências advindas da realidade de diferentes municípios que permaneceram tanto na execução como na gestão das políticas sociais, atuando em instituições públicas e privadas.

Outro dado que chama a atenção é o fato da maioria ter se graduado na modalidade de ensino presencial, que pode ser explicado pela quantidade de tempo que estes(as) profissionais já estão formados(as), haja vista que a modalidade EAD teve uma expansão significativa na área do Serviço Social entre os anos de 2005 e 2006. Além do que, a prevalência de profissionais

---

<sup>48</sup> Os NUCRESS são espaços profissionais organizados de forma descentralizada em cada jurisdição dos Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS. No caso do Paraná, o CRESS 11ª Região possui 19 NUCRESS cobrindo os 399 municípios do Estado, informações disponíveis em <https://cresspr.org.br/mapa/>.

formados(as) em instituições de ensino superior de natureza pública, sendo a maioria das IES localizadas no Estado do Paraná, sendo evidenciado que os(as) profissionais atuam majoritariamente em municípios pertencentes à mesma região geográfica onde se localiza a IES.

Aspecto relevante notado no decorrer da pesquisa, foi o fato de a grande maioria ter declarado não ter envolvimento político partidário, o que desperta a curiosidade para analisar como se processa o vínculo político-profissional com as respectivas gestões.

A indicação para o cargo de secretário(a) municipal ocorre por meio de nomeação do prefeito(a) municipal, é um cargo político que está relacionada à discricionariedade da administração municipal e em muitos casos pode ser influenciado pela participação política do candidato(a) ao cargo. O(a) secretário(a) municipal possui funções estratégicas dentro da administração pública municipal, com desenvolvimento de atividades que consistem em auxiliar o(a) prefeito(a) na gestão e promoção de políticas públicas locais. Portanto, é um cargo que envolve o estabelecimento de relações de confiança entre o(a) profissional e a gestão municipal eleita.

Desta maneira, uma dimensão importante identificada no processo de ocupação do cargo, foi o aspecto de os(as) profissionais serem escolhidos(as) para o cargo de Gestores(as) Municipais de Assistência Social com uma tendência associada à experiência e formação em Serviço Social, como pode ser observado nos depoimentos:

**Então, eu trabalhei em diversos setores e eu fui construindo o meu nome nesse percurso de trabalho. Então, quando me foi ofertada a vaga de secretária, eu já tinha o nome muito forte na política.** Eu já tinha proposta a voltar para um município próximo a minha cidade, que eu já tinha trabalhado a dois anos atrás. Mas, o prefeito entrou em contato comigo, eu estava de férias na minha cidade, e me ofereceu o cargo. **Falou que tinha conhecimento do meu trabalho, que ele tinha buscado informações e me ofereceu o cargo.** E de bom grado eu voltei pra cá e assumi essa secretaria.” (G1)

**Eu não era... eu fiquei neutra, não tinha nenhum lado político na época.** E o prefeito Maurício, o quê que ele pensou? **Ele pelo menos tem essa visão que tem que ter uma pessoa técnica, que tem que ter uma pessoa da área dentro da pasta.** Daí, quando ele se elegeu, quando ele já tinha até assumido o cargo, ele me convidou para ser a secretária [...] foi dessa forma, e eu como sendo uma funcionária efetiva, eu acabei nessa época não me envolvendo tanto na política. **Tinha meu lado de torcida, mas não me manifestei. E aí fui convidada posteriormente, justamente porque eu já estou na assistência a vinte e cinco anos,** eu fiquei só três anos na saúde e trabalhei três anos em Foz do Iguaçu, mas o resto do tempo eu passei aqui na assistência social. **E ele resolveu que teria que ser uma assistente social [...] e como eu**

acho que tinha uma bagagem maior de experiência, ele me deu essa oportunidade. (G2)

**Eu fui escolhida por ser capacitada como assistente social, ser formada como assistente social.** Não foi assim uma indicação, nada. Foi pelo meu perfil que ele me escolheu. Eu nem tinha assim tanta ligação assim com ele, **a gente era do mesmo grupo político sim, mas ele me escolheu pela minha formação, por ele saber quem eu era, pessoa dentro do município.** A minha contratação foi por conta disso. (G3)

“Eu não participei dessa questão política, mas aqui era muito acirrada a disputa. Cidade pequena, com bastante recurso, bastante visibilidade, muito próxima de Acrelândia, então uma cidade que desponta. **Como que foi a minha indicação? Por todo o trabalho que ela já sabia que eu desenvolvia, principalmente no hospital. Então eu trabalhei num hospital aqui em Acrelândia, que é do ladinho de Acre. Eu ajudei muita gente lá, fiz um trabalho muito importante. Então ela conhecia o meu trabalho já e conhecia o meu trabalho lá no hospital, ela já tinha ficado internada, a família dela já. Então ela me conhecia. A gente se conhece aqui em Acre, mas conhecia o meu trabalho.** Quando eu fui chamada, eu fui a última secretária a ser chamada na composição, já estavam desenhando essa questão da composição das secretarias a mais ou menos[...] saiu a eleição ela começou a fazer a composição das secretarias e desde o primeiro momento, as secretarias com pessoas da área, sempre. Então, todo mundo aqui tem a sua área de competência. E a assistência social foi ficando, foi ficando. Porque eu soube que existia uma preocupação que fosse uma secretaria que tivesse alguém da área, mas que como o nosso quadro é reduzido de concursados, se fosse tirar um concursado para ser secretário, não iria ter como suprir aquele concursado e iria ficar uma parcela da população sem aquele atendimento. Então existia essa preocupação, teria que ser alguém de fora. **E quando eu recebi o convite foi com esse viés, de já conhecer o meu trabalho, de saber que eu sou uma pessoa técnica e eu já tinha experiência, porque eu já tinha trabalhado na gestão de dois mil e cinco a dois mil e doze.** Então eu já tinha trabalhado aqui como secretária de administração, já tinha trabalhado na assistência, depois na secretaria de administração, eles sabiam que eu já tinha um conhecimento do serviço público. Então foi nesse contexto que eu fui chamada para ser a gestora. (G4)

Que o prefeito, como eu disse ele é o único eleito, se ele entender que através de execução de políticas públicas tecnicamente ele tem o capital político, está ok, isso é justo e é legítimo ele ter. Porque ele faz também o seu mandato a partir de resultados que ele entrega. **Então, se ele entender que um perfil técnico, que muitas vezes pode ser que não seja nem, que é o meu caso, eu não tenho filiação política, mas que os resultados podem ser uma entrega de capital político para ele, isso é a consciência daí dos políticos e eu acredito que nós temos que caminhar para isso né. Então, às vezes que eu fui designada para o cargo, eu fui designada por trabalhos técnicos vivenciados e por representatividades muitas vezes na sociedade civil.** Então, de trabalhos realizados em OSC's, de trabalhos realizados em conselhos, em discussões aí que perpassam por outras políticas públicas também. Então, isso de articular, de trazer essa visão que muitas vezes é técnica, mas que movimenta a secretaria inteira e que faz ao final ter resultado. Então, as minhas designações sempre foram baseadas nisso.” (G7)

Bom, o meu... eu sou servidora de carreira né, e o prefeito anterior, ele foi quatro vezes prefeito e o nosso prefeito atual, ele era vice desse prefeito, desse prefeito aqui. E ele se preparou porque esse falou que não ia mais ser candidato a reeleição. **Então esse grupo de prefeito assumiu, eu não trabalhei para ninguém né, a gente aqui na secretaria, a gente não trabalhou para ninguém, nenhum tipo de grupo...** acho que teve quatro grupos de prefeito e eu vou dizer assim, **a minha escolha para cá foi por competência mesmo. Porque assim, eu não sou vinculada a nenhum partido político. Sou política de natureza, todo assistente social, todo cidadão é político de natureza, mas eu não tenho nenhum vínculo partidário. Não fui obrigada, não foi conversado antes, me deu o cargo... ele simplesmente me convidou, falou que ele não tinha outra pessoa na área, para assumir a secretaria, ele não via outra pessoa que não fosse eu, enquanto conhecimento né.** É importante ressaltar também que eu enquanto secretária e enquanto servidora meu salário é o mesmo, independente se eu fiz a opção por ser servidora. Então assim, estou aqui por acreditar e gostar da política. Acreditar que a gente tem muito a oferecer para a população de Rondônia, na efetivação do SUAS né. Então é nesse olhar que a gente está trabalhando no nosso município, aqui. Então **eu não tive vínculo partidário**, vamos dizer. (G8)

Mas como é um município pequeno e qualquer coisa que você faça, todo mundo se conhece, sabe. E esse prefeito atual, ele também trabalhava na gestão passada do antigo prefeito e quando ele resolveu ser prefeito, ele foi de apoio a esse candidato de prefeito que já foi cinco vezes. O prefeito apoiou ele. Então eu acho que veio... **nunca apoiei, nunca fui questão de política, fazer propaganda política né. E ele falou que o compromisso dele sempre... que ele queria uma equipe técnica, sempre técnica, de secretários e não cargos comissionados como se fossem só sem trabalho, mas equipe técnica. Como eu acho que era a assistente social mais antiga, trabalhando sempre junto, ele me convidou para assumir secretaria. Eu acho que foi nesse sentido que ele queria uma equipe técnica, secretários da área e eu já trabalhava a bastante tempo e ele já me conhecia, por isso que ele fez a proposta de eu ser secretária. Mas nunca por vínculo político, nunca por estar apoiando na campanha, não tendo envolvimento disso em nenhum momento.** (G10)

E aí, já na ocasião quando eu recebi o convite, a primeira-dama falou: “eu não quero assumir uma secretaria que eu não conheço e que eu sei que não tenho a capacidade para gestar uma política que eu não conheço. Então eu quero que seja uma pessoa que... **eu estou te escolhendo porque você é uma pessoa da área e você é formada**”. Então, para mim isso é bem tranquilo [...] e uma das questões que eles já me passaram é que eles queriam uma pessoa trabalhando junto com eles que **tivesse conhecimento da política da assistência mesmo, para estar desvinculando e trabalhando de fato como ela tem que ser**, né. Conforme as diretrizes enfim, toda essa mudança que teve aí de dois mil e quatro com a nova política, enfim. Então fica, de certa forma mais tranquilo, até para eles. Porque, eu converso com eles, tanto com o prefeito, com a primeira-dama, eu já falo com propriedade, eu já falo: “olha, a política tem que ser assim, assim e assim”, é mais tranquilo, sabe? (G12)

Nestes depoimentos, é evidente que o convite ou indicação para estarem à frente da secretaria municipal de assistência social aconteceu por habilidades e conhecimentos que os(as) profissionais detêm e acumularam durante o seu processo formativo. Alguns destes(as) tiveram

uma priorização em razão da relação estabelecida enquanto vínculo profissional com a secretaria, como é o caso dos(as) sujeitos(as) G2, G8, G10 e G12, que já faziam parte do quadro funcional efetivado por concurso público e detinham experiência acumulada na área. Outros(as), mesmo não tendo a vinculação como servidores(as) efetivos(as) no município, foram escolhidos(as) por sua notória experiência profissional, com trajetória expressiva na área, como no caso de G1, ou por experiências profissionais que perpassam outras áreas do conhecimento, como manifestado por G4 e G7.

No caso específico de G3, observa-se que a escolha para ocupar o cargo, deu-se explicitamente por sua formação em Serviço Social. Embora, não tivesse experiência profissional na área e estivesse integrando o grupo político que concorreu às eleições de 2020, de acordo com sua análise, o fator primordial para sua contratação foi o fato de ter formação na área.

Evidencia-se também outros fatores determinantes para a escolha do cargo, ligados também a experiência profissional, com destaque para o próprio processo político construído pelos(as) profissionais ao longo da sua jornada na área, como por exemplo a militância política em defesa do SUAS e a trajetória de destaque local que manifesta uma desenvoltura no histórico de lutas para a materialização da política de assistência social em âmbito municipal. Tais fatores podem ser percebidos nos seguintes depoimentos:

**Então assim, eu não tenho vinculação a nenhum partido. Já tinha uma aproximação com o atual gestor, na gestão passada dele de dois mil e treze a dois mil e dezesseis em que estive na gestão também, no cargo de gestão, mas com uma FG.** Então, já tinha uma, digamos assim, antes disso, mesmo sem ele saber, já tinha uma aproximação com a perspectiva que aqui o Anacleto, no caso Anacleto Silva tem. Então, já tinha essa compreensão das propostas que ele apresentava e várias vezes não foi escolhido prefeito. E aí em dois mil e treze, já teve então uma primeira aproximação e fomos construindo essa relação enquanto gestão. **E aí no processo agora, antes das eleições, ele novamente nos procurou para contribuir com a proposta de plano de governo. Isso claro, a gente não tinha nenhuma pretensão em relação a assumir cargos, né, mas pela nossa luta em defesa do SUAS e pela condição que a gente tem, não só eu, mas outras colegas que contribuíram né, na elaboração do plano. Então, pelo conhecimento e a trajetória que a gente tinha na política. Então, nós construímos junto com ele, em várias reuniões, a proposta. E aí como ele acabou vencendo, nós voltamos a dialogar no sentido de quais seriam as possibilidades. E aí a gente acabou tendo essa possibilidade e é um desafio às vezes da... é mais fácil dizer não do que dizer sim, pela complexidade que é estar na gestão de uma política, a responsabilidade que é, e ainda mais pelo município ser grande, apesar dos desafios nos pequenos ser outros, imensos de fato. Mas, eu me permiti também aceitar esse desafio até por um compromisso com a política mesmo, de compreender que havia uma possibilidade de avanços, a partir do plano que nós construímos, de uma equipe que a**

**gente poderia construir e do olhar do gestor, da compreensão desse gestor em relação a essa política de assistência, que infelizmente não é o comum.**

A gente vê a maioria dos prefeitos e prefeitas sem compreender e sem dar muita visibilidade ou importância, relevância para a política de assistência. Então a gente tem um gestor que tem essa sensibilidade, essa compreensão, já buscou estudar também sobre a política. Então eu aceitei também por isso. Porque se não, acho que eu não daria conta de lidar com tantas contradições, para além do que a gente já tem no cenário de conjuntura e tal. E aí a gente tem avançado muito nesse sentido, apesar da conjuntura ser bem adversa, com retrocessos, a gente... o que nós conseguimos aí nesse um ano e meio, praticamente um ano e meio, avançar muito assim, muito no SUAS. E conseguimos concretizar já várias metas, as principais do plano de governo a gente já conseguiu. Então isso demonstra também que, além da gente ter uma equipe boa aqui na secretaria, que trabalha muito para que isso aconteça, nós temos tanto um gestor quanto uma Câmara municipal que compreende a importância dessa política e permitiu que a gente construísse esses grandes avanços. (G11)

Eu, trabalhei dez anos nessa faculdade, dando aula no curso de Serviço Social, no curso de Psicologia, de Enfermagem e de Pedagogia. E nesse curso, **eu conheci a esposa do prefeito. Ela era professora da psicologia, porque ela é psicóloga de formação, e a gente acabou nos tornando colegas de trabalho por conta de uns interesses políticos, profissionais, de projeto de sociedade, de concepção de homem-mundo-sociedade comuns.** Ela conhecia a assistência social, conhecia o SUAS, mas era uma trabalhadora do SUS, conhecia o SUAS, enfim. A gente não era amigo. O prefeito, propriamente dito eu não conhecia. Conheci ele em dois mil e dezessete. Embora tenha votado nele, por questões de afinidade política, de projeto político anteriormente, eu não o conhecia. Em dois mil e dezessete, quando eles ganham a eleição, ela me procura para uma conversa, me chama para tomar um café e fala: “olha, nós nunca tivemos o SUAS efetivamente implantado em Roraima, eu sei a tragédia que é, eu me lembro que você foi conselheiro municipal” [...] e foi assim que eu fui chamado [...] quando ele me convida para assumir, que eu fui dialogar com ele, eu fui perguntar: “mas, o que você quer de mim?” Uma pessoa que tem uma história de militância na assistência, de defesa do SUAS, uma carreira, uma trajetória, saí a pouco tempo de quatro anos de gestão de uma pró-reitoria, de uma Universidade Pública. “Para quê que você me quer? Para dizer que tem no cargo alguém lá que conhece, está lá à frente, mas que não vai te recursos, não vai ter condições para trabalhar?” “– Não. Eu quero implantar o SUAS em Roraima. Com toda a dificuldade que nós temos, toda a... mas nós precisamos fazer o SUAS acontecer em Roraima.” Aí, tinha um outro elemento, que eu acho que parte de uma defesa coletiva, que os trabalhadores do SUAS em Roraima tinham feito cartas-compromissos, para os prefeitos que concorreram, de que **quem assumisse a secretaria de assistência social, fosse um servidor, um técnico, que tivesse conhecimento na área. E projetaram alguns nomes. Quando eu fui convidado, eu conversei com esse grupo, até porque concordava com essa carta. Conversei com esse grupo, falei do convite que tinha recebido e disse que só poderia aceitar se tivesse a anuência desse grupo.** Porque, embora eu fosse servidor público federal de carreira, tivesse uma trajetória de militância, de estudos no campo da assistência social, minha dissertação de mestrado foi sobre o controle social na assistência social, eu não poderia fazer isso se pelo menos parte desse grupo não soubesse, concordasse, enfim. Esse grupo se reuniu, me deu um retorno depois dizendo

que eu estaria apoiado, se eu assumisse. Daí eu dei o retorno. **Disse que assumiria. Fiz um levantamento para ele do que, qual eram as demandas urgentes da assistência social em Roraima, porque também não dá para você trabalhar com a ideia que se assume a gestão, você vai lá, você conhece, você tem conhecimento, você isso, você aquilo... você vai mudar percurso, você vai corrigir equívocos de doze anos e um ou quatro anos de gestão. É um longo percurso e com muitos desafios [...]** a outra coisa, dentro desse grupo, foi uma das condições que eu coloquei para assumir, era que a assistência social tivesse lugar de igualdade nas disputas políticas dentro da gestão. Até para que a gente ter chance de entrar na agenda política do município. Na agenda pública e na agenda política do município. Então, que eu tivesse condição de sentar como secretário na mesa e discutir, e disputar recursos, enfim. E isso foi se construindo. E aí teve também uma estratégia [...] pelo prefeito, **eu não era vinculado a partido político nenhum. Alguns cargos de gestão, ele disse: “se é para ter cota de partido, eu sou de um partido, esses cargos são meus. Então, esses cargos eu vou determinar na minha cota”. Então, eu fui um desses cargos [...]** (G13)

Uma condição que unifica G11 e G13 é o fato de ambos(as) serem gestores(as) em municípios classificados como grande porte e possuírem condições objetivas de articulação e mobilização que envolvem o quantitativo de profissionais trabalhadores do SUAS destes municípios.

Com o(a) participante G6, identificou-se que a sua ocupação no cargo de gestão municipal da política de assistência social estava vinculada a áreas que seriam priorizadas pela gestão e a partir da relação pessoal que tinha estabelecido com a prefeita, a qual estava vinculada a um grupo de profissionais ligados à universidade, conforme aponta:

**Eu fui convidada pela prefeita, porque nós fizemos mestrado juntas na Universidade Federal do Paraná.** E aí, não só eu, ela convidou, da mesma turma de mestrado, a secretária de desenvolvimento urbano. Eu convidei uma colega da mesma turma para ser diretora de habitação e aí quando a gente viu, **a gente estava fazendo um convite de pessoas que, ou estavam na Universidade ou estavam envolvidas em coletivos. Então, tem um grupo muito forte ligado as essas intervenções mais estruturantes, que são grupos ligados à discussão da cidade, da proteção social. Então a gente tem um grupo assim bastante atualizado, bastante crítico e que veio dessa vivência basicamente, desse grupo. E esse grupo foi chamando pessoas para compor. Nem todo secretariado é assim, mas aqueles que estão nas políticas mais estruturantes são.** Então, a proposta é fazer a transformação daquela cidade, começando pelas áreas mais precárias e pelos serviços mais essenciais. (G6)

Observa-se que embora não tenha experiência na área da política de assistência social, o(a) participante G6 foi convidado(a) pela sua trajetória profissional e competência técnica, visando realizar uma transformação estruturante, numa perspectiva crítica, na realidade político-social do município.

Fato semelhante pode-se observar na ocupação do cargo pela(o) participante G9, que não tinha experiência nenhuma na área da política de assistência social, assumiu a gestão e encarou vários desafios que denotam a coragem para enfrentar riscos para a materialização desta política social, como demonstrado em seu depoimento:

Então eu cheguei de Santarém em dois mil e dez, em novembro, e eu fui para a secretaria de saúde. Eu fui trabalhar na saúde mental. Daí trabalhei um ano, eu não sei se chegou a um ano, como assistente social do ambulatório. Mas daí, logo me colocaram como coordenadora do ambulatório. Depois eu trabalhei na implantação do CAPS AD, então eu fiz o projeto e fiz todo esse processo de implantar o serviço, eu participei. Depois eu coordenei ele um tempo. Depois, quando esse prefeito assumiu, eu estava na coordenação da saúde mental. Então eu coordenava dois CAPS, um ambulatório e daí através de um amigo em comum eu conheci ele, você entendeu? Conheci assim fora do trabalho. Daí depois ele já estava na primeira gestão agora, ele assumiu em dois mil e dezessete, daí era o vice-prefeito que era o secretário. Daí ele não aguentou. Até adoeceu, saiu meio doente daqui, sabe? Daí depois assumiu uma outra pessoa, que era também cargo político, não era da área e estava dando bastante problema, pelo que eu entendi. Mas, quando eu vim para cá, isto aqui estava bem complicado assim, estava bem crítico a gestão. E daí, a diretora pediu para sair. Aí eu soube que ele andou procurando e tal, e daí indicaram o meu nome e ele me chamou para assumir enquanto diretora. **Eu nunca havia trabalhado na área da assistência, desde quando eu me formei.** Eu trabalhei em comunidades terapêuticas, depois trabalhei em Santarém um período na secretaria de assistência, mas assim terceirizado, sabe? No setor de habitação. E quando eu vim para Pará, fui para a saúde também, fiquei sete anos na saúde. Então, **quando ele me fez o convite assim, foi muito desafiador mesmo, porque eu não tinha experiência. Nem estágio eu tinha feito na área da assistência, até o meu estágio foi tudo na área da saúde.** Então assim, já vir como diretora, então foi um desafio muito grande mesmo. Mas eu aceitei. Eu acho que é próprio nosso isso né, eu vi assim como uma oportunidade. Eu falei: “olha, eu vou, eu vou tentar, se não der você me garante me devolver para o meu lugar, para a saúde?” Ele falou: “não, tranquilo”. E daí eu vim para cá em julho de dois mil e dezoito, então como diretora. Daí fiquei o restante de julho bem perdida, bem mesmo, assim: meu Deus! Como que... A faculdade, ela dá uma base, mas é muito pouca assim. Nossa, chego aqui serviço de convivência, CRAS, uma visão totalmente diferente, você entendeu? Então eu fui ter que estudar mesmo. **E quando foi em maio de dois mil e dezenove a secretária pediu para sair [...] e ele me convidou para assumir.** Então assim, foi um processo muito difícil, porque **eu tive duas questões assim muito difíceis. Primeiro, a falta de conhecimento mesmo assim da política, então eu tive que ir em busca, sabe? E a outra, as relações pessoais aqui. Você não tem noção, aqui até briga física tinha.** Isso aqui era um inferno, era um campo de combate entre a gestão e os conselhos, a gestão e as entidades. E essa foi a missão que ele me deu “eu quero que você se aproxime, que vocês se tornem uma política só, porque ninguém está aqui um contra o outro”, na verdade está todo mundo no mesmo barco e não era o que acontecia. E daí tudo isso caía lá no gabinete dele, eram as entidades reclamando aqui da gestão, era a gestão reclamando das entidades, eram os conselhos reclamando, sabe? Então assim, foi um desafio muito grande. (G9)

Para G5, além da experiência profissional como técnico(a) do município e o fato de já ter ocupado a função de gestão em oportunidades anteriores, outras particularidades se destacam na conjuntura que a conduziu ao cargo de gestão:

Porém, o que se destaca desde o início do mandato, mesmo com o outro prefeito e agora com esse atual, que não houve assim, uma urgência imediata em nomear os secretários logo que eles assumiram no dia primeiro de janeiro. **Foi muito bem analisado, a população interferiu bastante nas nomeações dos secretários, teve muita indicação por parte da população, de entidades. Então assim, foi algo que foi... não foi só politicamente que pesou. Então, não falo isso só por mim, por eu ser técnica e não ser só política.** Mas por outros secretários que assumiram as pastas, inclusive a secretária de educação, que ela também é da área, é uma técnica também. E a gente vê que tem muito essa preocupação. **A administração se preocupa em não só preencher o cargo, mas sim que realmente a política seja desenvolvida dentro da legislação que cada um atende e com isso os munícipes que vão ter uma política mais efetiva para estar respondendo as demandas apresentadas por cada uma [...]** então para mim é muito recompensador, porque eu acredito que é realmente o resultado de um trabalho em que os munícipes solicitaram novamente que eu voltasse, **porque estavam sentindo falta desse trabalho mais estruturado, dessa organização, que às vezes uma outra pessoa que não é da área, ela não consegue visualizar dessa forma, né. Então a gente fica contente por perceber essa importância, de ter alguém da área a frente dessa política.** (G5)

Neste contexto, evidencia-se que além do critério técnico, a própria população do município interferiu na escolha do cargo, sendo ressaltado que o trabalho profissional já desenvolvido junto a população foi fator determinante para a definição desta gestão.

A partir dessas análises é possível perceber que a compreensão para assunção ao cargo de gestão perpassa pela tendência vinculada à experiência profissional e a formação em Serviço Social, bem como fatores de militância política em defesa do SUAS. Contudo, as perspectivas identificadas desdobram-se por um ponto comum, todos(as) foram convidados(as) e aceitaram ocupar o cargo de secretário(a) municipal da política de assistência social. Portanto, passaram pelo crivo e aceitação do grupo político que conduz a gestão municipal naquele momento, haja vista que a escolha de um(a) secretário(a) não envolve obrigatoriamente o conhecimento técnico de uma profissão ou formação específica, mas perpassa também por critérios relacionados à confiança, credibilidade e a vinculação com a visão de homem, mundo e sociedade que aquele grupo político possui.

Considerando que se ampliam as possibilidades para a categoria de assistentes sociais assumirem cargos de gestão municipal da política de assistência social, é importante e

necessário compreender como as práticas desenvolvidas por estes(as) se expressam na correlação de forças existente nos diversos projetos de classe presentes na sociedade.

### 3.2 A PRESENÇA DO ASSISTENCIALISMO E CONSERVADORISMO NAS GESTÕES MUNICIPAIS

Nos últimos tempos observa-se uma manifestação perversa do conservadorismo na realidade brasileira, agudizado pelo contexto aviltante de desigualdade social que o modo de produção capitalista gera. A natureza do capitalismo, fundado na exploração do trabalho e acumulação de capital, e a forma de estruturação das políticas sociais sinaliza o avanço desse modo de pensamento, condição que no pós-2016 vemos sendo afirmada de modo intenso, com desmontes dos direitos sociais sendo realizados em série.

Quando se trata da gestão da política de assistência social, vê-se a crescente inserção e presença de profissionais assistentes sociais assumindo cargos de gestão nesta política, principalmente com o advento e implementação do SUAS, o que pode corresponder a uma sinalização da necessária qualificação técnica, tanto de trabalhadores quanto de gestores, para execução e gestão da política de assistência social. Tal direcionamento de competência técnica e qualificada constitui uma possibilidade de rompimento com práticas conservadoras e assistencialistas, características históricas em ações da política municipal de assistência social.

Contudo, identifica-se que os(as) profissionais assistentes sociais atuando à frente da gestão municipal da política de assistência social, enfrentam grandes desafios de combater resquícios do assistencialismo e do conservadorismo presentes nos municípios, traduzidos em ações de mando e favor, como demonstrado pelos(as) entrevistados(as):

**Porque assim, eles têm a assistência social como um local de doação, doação de tudo: doação de roupa, doação de cobertor, doação de comida, doação. Eles não têm essa visão que hoje nós temos... nós trabalhamos com programas, com projetos e com serviços, que vão tentar resgatar a população da situação que elas vivem (...) eles não conseguem ter a visão da assistência social como uma política pública igual a saúde, igual a educação, que vai ter o direito, mas vai ter o dever também, não é simplesmente eu doar uma cesta básica, como eles pensam [...] Então, aqui a disputa política é, você sabe como que funciona né? A doação de coisas e promessas, né. As vezes promessas que podem ser cumpridas e outras vezes promessas que não se pode cumprir [...] A política traz, não é a atual gestão, são todas, sempre todos os prefeitos, então o assistencialismo realmente, a falta de critérios para a doação de coisas e tudo o mais, isso é o que mais me incomoda, mais incomoda. (G2)**

Mas, eu percebo que vai muito, que pende muito para esse lado, que é o que eu estava falando no início, que é a questão da caridade, a questão do atendimento de olhar de doação, entendeu? Nós aqui, eu sou contra. Eu particularmente. Eu falo assim: não é o meu trabalho. **Tem o lado que a gente tem os benefícios eventuais que tem um pouco do trabalho do assistencialismo, da doação e tudo o mais.** Mas não é o foco do meu trabalho aqui no município. Não é, entende? Todo o meu trabalho aqui no município é realmente o que eu acho que é o foco de trabalho de todas as assistentes sociais que almejam, que é a pessoa ter autonomia de vida, ter seus direitos garantidos e ter sua autonomia de vida com sua família e tudo o mais. Então, esse é o foco do meu trabalho, é essa a luta do meu trabalho aqui no município. **Porque eles vinham de uma linha diferente, de primeiro-damismo, de assistencialismo, achava que a assistência social era para isso, que tem que ser assim. Agora eu estou na luta, rebatendo isso. Combater isso. Tentando realmente firmar a política de assistência social.** (G3)

**E infelizmente, vou te dizer, a cultura da benesse e da caridade, do assistencialismo ainda existe. Não adianta, tem pessoas aqui dentro, tem secretários aqui, hoje os nossos secretários são todos técnicos das áreas respectivas, tem secretário ainda que acha que o nosso trabalho se resume em entregar cesta básica, uma coisa que a gente nem tem a cesta básica [...]** Então assim, nós temos esse resquício que ficou, ficou sim esse resquício. **Existe um pouco, e muito também por parte do legislativo, dos vereadores, de que a assistência social é entrega de cesta básica, é doação de cobertor, é doação de roupa, é ter um caminhão para fazer mudança, é levar pessoas para velório, isso eu já ouvi aqui, é providenciar casa [...]** Ainda a questão cultural, sim. Dentro da estrutura da secretaria, que a assistência social faz mesmo. **Importante da assistência é levar um cobertor, é fazer campanha de cobertor, é campanha do frio, “vocês não vão fazer campanha do agasalho? Está esfriando!”** A gente executa dez benefícios eventuais, aquelas seiscentas pessoas por mês no CRAS, tem oitenta famílias referenciadas no CREAS média com uma equipe. Mas não, “vocês têm que fazer campanha de cobertor”. Então, isso ainda eu vejo que tem um entrave, assim dessa falta de entendimento que a assistência social é técnica, é técnica. (G4)

Então a primeira necessidade que a gente vê, para ver que, você falava aqui dentro do histórico da política ainda, de quando tinha características de benesse, da Igreja Católica, Ceará não era esta característica, mas você vê que ainda, **na década de dois mil e vinte, já dois mil e vinte um, a gente chega lá e a política de assistência social não estava posta como uma política de direito, ainda colocada como um braço da Câmara de Vereadores, um braço clientelista, sem desenvolver os serviços socioassistenciais [...]** Então, olha. Ceará, ele necessariamente não tem essa cultura. **Ceará tem uma cultura bem patriarcal, bem coronelista. A história da grilagem de terras, dos coronéis mesmo que foram tomando conta de Ceará, ela é muito mais focada na história de você ter um lugar para manter os conchavos políticos. Então lá, sempre teve as pessoas, e não só na assistência social, em quase todas, as pessoas ligadas ao grupo político. Lá o pior é a desqualificação. Não é histórico o primeiro-damismo lá, mas é... nessa última gestão, o secretário de assistência saiu candidato a prefeito e deixou no seu lugar a sua mulher. Mas era muito mais para manter a renda obtida através do cargo [...]** Então, é de uma precariedade de estruturação mesmo e de um **uso das estruturas para distribuição de renda, sabe? Ele é uma lógica diferente [...]** A gente chega no primeiro mês de

gestão com a gestão anterior não tendo pago os salários de dezembro e eles serem sequestrados, no nosso primeiro dia útil por conta de dívidas trabalhistas, porque são CLT's lá, não são estatutários. **Então é uma versão mais arcaica do que ainda a gente está falando né. Então lá não tinha essa cultura do primeiro-damismo, ela é mais distribuição de renda na estrutura mesmo.** (G6)

Mas é um município pequeno, ainda complicado. **Vereadores com entendimentos que não seguem a política da assistência, acha que a política da assistência ela engloba tudo, a saúde, a educação. Então ainda tem muito a crescer nesse sentido [...] Caridade. Nesse sentido. Não como garantia de direitos né. Então assim, primeira-dama, não tem. Não tem cargo. E aqui não tem nada, nem se envolve nas políticas. Mas ainda tem essa questão de assistencialismo, pelo lado dos vereadores e por algumas pessoas da sociedade ainda. Por fazer parte da presidência de instituições, né, de presidência.** Existe alguma coisa assim no município. (G10)

Barroco (2015) aponta que a trajetória do Serviço Social é permeada pelo conservadorismo, o profissional em seu exercício pode fazer o enfrentamento, como tem sido feito no processo de três décadas de construção do projeto ético-político que busca o rompimento com esse conservadorismo. A autora ainda enfatiza que a profissão não é isolada, “ela reflete as contradições sociais, suas tendências e, como tal, a luta pela hegemonia entre ideias e projetos profissionais e societários.” (Barroco, 2015, p. 634)

Portanto, a hegemonia do projeto ético-político do Serviço Social brasileiro, necessita de fortalecimento e ações democráticas da categoria que visem o enfrentamento do avanço conservador que se verifica presente no cotidiano profissional. Exemplos desse enfrentamento podemos observar no depoimento abaixo:

Eu acho que essa é a cultura existente ainda. Nós, assim que chegamos, conseguimos estabelecer já, primeiro, fazer as resoluções regulamentando as concessões de benefícios eventuais. Então a gente consegue já... a gente chega chegando. Chega estabelecendo normas e fazendo confronto com os vereadores, que também tem muita pouca informação lá. Também são muito desqualificados, sabe? E eles, apesar de um pouco inconformados, eles foram bater em secretarias que não faziam toda a argumentação, que não faziam toda a publicação que a gente fez, toda a regulamentação. **Mas essa é uma cultura lá. Então assim, eu sempre fico pensando, que a gente tenta construir legados, mas eu imagino que isso sempre esteja em risco, de voltar ao padrão anterior, porque a cultura lá é, de todo esse tempo, essa questão cultural está presente, muito forte. [...] O último secretário que estava lá era pastor. Então lá tem um pouco mais ligada a questão religiosa. [...] Políticos e religiosos. Mas que são políticos também.** (G6)

Nesse sentido, corrobora aquilo que Barroco (2015) sinaliza a respeito de que não podemos eliminar o conservadorismo de forma absoluta, uma vez que as suas raízes vão além

da profissão. Contudo, é possível na atuação profissional aprofundar a sua crítica de maneira a criar formas de enfrentamento que enfraqueçam a sua permanência, recusando apelos moralistas, denunciando ingerências e alargando as bases democráticas e emancipatórias.

Contudo, surgem evidências que apontam a existência de opiniões profissionais que manifestam uma contradição em relação a ações democráticas e de direito, como exemplo:

**É justamente esse lado assistencialista, isso é o primeiro... é a coisa para mim mais difícil, essa questão de realmente eu achar que você tem que realmente ajudar, mas é por um determinado tempo, por uma vulnerabilidade temporária, uma situação de emergência, eu acho que, sabe, tudo certo. Agora, **por eu estar num cargo de secretária, um cargo comissionado, eu tenho que ter uma outra postura, de ajudar mesmo aquele que às vezes não precisa tanto. Você acaba, lógico, ajudando aquele que precisa, mas eu acho que as pessoas se prevalecem um pouco também e você é obrigada a fazer certas coisas que você realmente não gostaria. Não gostaria, não, você acha que a pessoa poderia tentar ela fazer, entendeu? Então para mim o assistencialismo é o grau de maior dificuldade.** (G2)**

**Outra coisa que me incomoda, que eu sempre falo na equipe, de repente os benefícios eventuais, é lei, é regra, está dentro da secretaria de assistência social, mas é isso que confunde muito a política da assistência social com o assistencialismo. De repente ele não deveria existir dentro da política de assistência social. Deveria ser diferente talvez, sabe? Porque isso confunde muito. Isso dá uma ânsia muito grande em nós, uma agonia muito grande em nós, na equipe. Só vê nós para isso, para benefício eventual. Para ver a questão da doação. Então isso também é uma coisa que atrapalha o nosso trabalho. muitas vezes eu usei essa frase: “eu queria que o benefício eventual não estivesse dentro da nossa pasta”. Talvez aí, as pessoas iam ver nós com outros olhos, iam enxergar diferente a nossa função, iam saber diferenciar o que é o nosso trabalho.** (G3)

Boschetti (2015) ao refletir sobre as expressões do conservadorismo na formação profissional, avalia que o conservadorismo sempre se constituiu de alimento imprescindível na reprodução do capital e como tal, objetiva perpetuar a sociedade capitalista. Do mesmo modo, o conservadorismo nunca deixou de constituir o Serviço Social e na atual conjuntura vem se reatualizando e sendo fortalecido por determinações societárias decorrentes da crise do capital, que reacendem valores, políticas e medidas conservadoras.

Assim sendo, o enfrentamento ao conservadorismo no âmbito profissional, não o extirpou da sociedade, pois “esta se constitui, se desenvolve e se materializa em relações sociais permeadas e alimentadas cotidianamente pelas determinações sociais fundadas no pensamento conservador” (Boschetti, 2015, p. 642). Desse modo, é possível identificar discursos profissionais que corroboram com ideias e palavras de ordem presentes no discurso

conservador, como “ajudar aquele que não precisa tanto”, “as pessoas se prevalecem”, ou até mesmo a fala de que os benefícios eventuais se assemelham a doação e caridade, repudiando-os como provisões da política de assistência social que se destinam à proteção de indivíduos e famílias para o enfrentamento de uma vulnerabilidade social.

Esse modo de pensar encontra-se presente também no cotidiano dos usuários da política de assistência social, que não fortalecidos por uma cultura de direito, acabam reproduzindo ações e pensamentos da herança conservadora da cultura brasileira que favorecem a disseminação de preconceitos e discriminações. Tais evidências são sinalizadas nos trechos a seguir:

O que nós temos no município é **alguns usuários que ainda veem a política de assistência social como caridade. Então, nós temos alguns usuários que nós fazemos todo o acompanhamento deles, e eles às vezes, tem aquelas falas de: “Ah eu preciso que você me dê uma cesta básica porque eu votei nesse prefeito”. “Eu preciso que você me conceda tal benefício porque eu sou pobre”. Então assim, o que nós verificamos nessa situação do primeiro-damismo, da questão de caridade, não está vindo da gestão, tanto executiva quanto legislativa, mas muito sim, da própria população, que ainda veem como uma caridade, como “eu sou uma família vulnerável, vocês TÊM QUE me dar, vocês TÊM QUE fazer”. A gente tenta trabalhar na perspectiva de sair dessa situação de vulnerabilidade, de emancipação, de fortalecimento e a gente verifica que muitos usuários não querem. Eles querem continuar recebendo simplesmente aquele Bolsa Família e aquele auxílio alimento. E para eles está assim! E está bom. Eles veem a assistência como uma caridade. Isso é a realidade, hoje, municipal [...] Então, historicamente a gente sabe que tem alguns usuários que estão indo no prefeito, que iam na prefeita anterior, e eles acabavam fornecendo uma cesta. Mas isso a par da política. Isso por conta deles, como qualquer ser humano pode fazer uma caridade, incluindo os prefeitos, vices e vereadores, enfim. Mas não uma implicância dentro da política. (G1)**

Mas ainda, num município como o nosso, que realmente as pessoas... não sei o quê que dizem para as pessoas que começaram a migrar para dentro de Pernambuco, muita gente de fora veio para cá, como se fosse uma cidade fácil para se viver. **Mas a facilidade está justamente nessa vinda até a prefeitura, até a assistência, para pedir uma cesta básica, para pedir um carro, para pedir... enfim, as pessoas estão com aquela visão ainda do assistencialismo. Daquela ação social. Não que não tenha que existir, existe isso também, a ação social. Mas as pessoas não estão vendo que a assistência social é além disso. Ela quer que o indivíduo seja protagonista da sua história.** Então, para mim, como profissional, estar atuando hoje na gestão, não é muito fácil. Não vejo isso como uma facilidade, sabe? Muito pelo contrário, não é muito fácil justamente por esse lado. [...] Na verdade, assim, a pessoa ela vai acostumar vir aqui pedir. **O Auxílio Brasil é uma coisa muito legal. Eu acho legal, mas ao mesmo tempo eu acho que deveria ter uma contrapartida das famílias que participam.** Mas as pessoas vêm aqui, porque elas querem o Auxílio Brasil. Hoje, por exemplo, a gente está aqui com

uma empresa porque a Secretaria de Desenvolvimento Econômico fica junto conosco aqui, no mesmo prédio, e uma empresa está oferecendo vagas de emprego (...) **mas nós não temos essa facilidade de pessoas que queiram trabalhar. Porque as pessoas estão muito habituadas a virem aqui e pedir uma cesta básica, sabe? E essa mesma mentalidade os governantes têm, os vereadores têm. As pessoas têm que ir lá... então você tem que dar a cesta básica, como se a assistência social... O que me frustra muito hoje, é pensar assim, que nós fizemos uma faculdade, nós temos que lutar pelo direito das pessoas, mas as pessoas estão se deixando levar pelo outro lado, elas não querem ser protagonistas da sua história, elas não querem crescer, elas não querem desenvolver. E isso, eu culpo a política. Digo a política partidária né. A política que faz com que a pessoa fique atrelada aquilo. E aqui não é diferente, acho que muitos lugares é a mesma coisa. Então as pessoas vêm... os governantes não dizem não. “Não, nós vamos dar um jeito!”. Mas eu acho que teria que ser o inverso, a pessoa poderia até ganhar, mas numa situação de emergência, numa situação... então um todo da assistência social, ele é diferente, a visão que eles têm da saúde, da educação, mas eles não têm a mesma visão da assistência social. Eles têm a visão da assistência social antes de mil novecentos e oitenta e oito, que era aquela tal situação de ação social, que nós éramos consideradas damas de caridade, ou damas de companhia, ou qualquer outra coisa. Mas não profissionais que trabalham pelo direito da população carente, no caso né. (G2)**

**Só que é uma grande, eu sempre passo aqui para a minha equipe de trabalho, uma grande agonia, assim minha como gestora, é que infelizmente até hoje, tanto na esfera municipal, estadual e federal, ainda eles não entenderam que a assistência social é uma política. Ainda eles veem a assistência social como assistencialismo. Isso é uma coisa que me aflige muito. Que eu tento trabalhar muito. Desde aqui da minha esfera de trabalho municipal, que eu tento passar isso para a administração e é uma coisa ainda muito pequena, está engatinhando aqui, administrativamente no município. E eu falo nem só em nome do meu município, eu acho, não sei, você e, eu acho que outros gestores que a gente vem conversando também tem essa ânsia de mostrar que nós somos uma política, nós garantimos direito, nós não fazemos caridade, nós não fazemos assistencialismo. E ainda nós temos essa visão, da própria administração municipal, um pouco da estadual e um pouco também da esfera estadual. Eu tenho essa visão, eu vejo isso ainda. E da própria população, a população cobra muito de nós isto, como se a gente fossemos assistencialistas, como se a gente tivesse aqui somente para fazer doações, sendo que o trabalho é grandioso para fazer a garantia de direitos dessa população [...] Então assim, essa é uma parte que me incomoda muito e que eu venho trabalhando muito [...] Sim, ainda tem. Até mais por conta ainda da população. A população ainda vê muito isso. Eu acho mesmo que por conta de eu ser uma profissional da área, estar na gestão, eu tenho um outro olhar. E sempre teve na gestão, pessoas leigas no assunto. Que sempre entrou aqui na gestão, com a ideia de que a secretaria municipal de assistência social era para fazer assistencialismo, caridade. Então, é uma população inteira que nós estamos tendo que mostrar a diferença [...] mas é uma coisa que como assistente social me atrapalha, me deixa assim agoniada, é realmente a falta do conhecimento de uma população inteira do que é o serviço da secretaria municipal de assistência social como uma política” (G3)**

**Por parte da população ainda tem muito a questão de às vezes confundirem, quererem algum tipo de benefício baseado na benevolência, na caridade, né.** Mas, a nossa equipe é formada por técnicos cem por cento efetivos. Então a gente tem sempre essa mesma fala, sempre a gente tenta esclarecer para o usuário que dentro dessa política não há mais espaço para dúvida em relação aos serviços e benefícios. **Que é realmente um direito do cidadão e não tem nada a ver com assistente social boazinha ou caridade. Que eles estão conseguindo devido ao direito que eles têm e assegurado por uma legislação.** Isso é bem tranquilo aqui no município.” (G5)

**Olha, a população, ela usava basicamente o CRAS para solicitação de cesta básica.** Era isso. A gente chegava lá era fila... chegamos no meio da pandemia, com índice altíssimo de contaminação, inclusive de servidores públicos, e a população fazia filas imensas. **Mas, o benefício da assistência social lá... eles nem entendiam o Cadastro Único, eles falavam que queriam fazer o cadastro do leite, o cadastro da cesta, era o cadastro da doação de roupa. Eles só viam os benefícios eventuais. Essa mudança eles vão experimentar agora que os serviços estão começando a rodar, bastante no ano que vem, para poder ver como que eles... eles ainda procuram vereadores, e os vereadores quando nos contatam a gente diz para eles que o procedimento é que eles encaminhem até o CRAS, que o CRAS vai fazer uma análise, que explica para o vereador que por trás da cesta básica tem um conjunto de vulnerabilidades que precisam ser verificadas, avaliadas, enfrentadas. Mas eles não conhecem a política de assistência lá, entendeu? Eles não conhecem [...].** (G6)

A análise crítica desta questão, revela um distanciamento do prescrito e garantido legalmente e a realidade concreta de acesso à direitos. Possivelmente a distância na materialização dos direitos é resultado da política econômica e de uma cultura política marcada pelo patrimonialismo e clientelismo, que entende os direitos como outorga, sob a ideologia do mando e do poder.

Silveira (2017) tratando as tendências regressivas na política de assistência social no Brasil, relembra que a história desta política foi funcional à reprodução da desigualdade, associada a dispositivos de controle dos indivíduos e famílias, criminalizando os pobres e buscando o ajuste social daqueles considerados desajustados à racionalidade instituída, resultando em subalternização, institucionalização, patologização e segregação social, contribuindo para o conformismo social.

A autora recorda que as políticas públicas implementadas pós-Constituição de 1988, tiveram uma contribuição expressiva para o desenvolvimento humano, destacando a redução da pobreza e a estruturação de sistemas e políticas de proteção e direitos humanos. Contudo, reconhece a incompletude da cidadania para os parâmetros que se compreende por desigualdade, considerando a diferenciação de direitos relacionados à liberdade e os direitos

vinculados à igualdade, agravado pelo atraso histórico de políticas orientadas pelo princípio da universalidade do acesso.

Nessa mesma linha de pensamento, a autora complementa que,

As políticas públicas de proteção social são orientadas por princípios e diretrizes que demandam o necessário fortalecimento de mecanismos e processos democráticos, construídos a partir da cooperação entre os entes federados, com avanços legislativos e regulatórios que qualifiquem condições institucionais e políticas para a garantia da efetivação dos direitos. Nesse aspecto, a descentralização com efetiva territorialização de políticas e ações deve representar a efetiva partilha de poder entre Estado e as coletividades locais. (Silveira, 2017, p. 492)

Assim, a questão passa pela superação de modelos de gestão que pouco ou nada contribuem para decisões transformadoras no território e que reforçam a reprodução da cultura política baseada no mando e no favor. É necessário avançar em sistemas nacionais deliberativos alicerçados de direitos, que contribuam para a reversão da desigualdade, o que demanda um projeto societário anticapitalista, democrático e emancipatório.

O investimento em uma gestão democrática e participativa proporciona possibilidade de mudança de paradigma e a atuação do profissional assistente social pode fazer a diferença, como neste caso:

Eu aposto que a população mais empobrecida vai se reconhecer sendo atendida, priorizada por políticas públicas, pela melhoria de bem-estar, melhoria urbana, e que isso é quem vai fazer a diferença. Mesmo que tenha toda essa cultura e todo esse jogo político para que se volte essa questão mais assistencial, eu acho que isso deve ganhar. Pelo menos é o que eu imagino. (G6)

Porém, é preciso sinalizar que o direcionamento democrático e emancipatório é controverso e vai além do interior da política social, haja vista que a garantia de direitos sociais e a superação da desigualdade não são objetivos que tem compatibilidade com a estrutura da sociedade capitalista. Dessa forma, a manutenção de traços conservadores no modo de produção capitalista é estratégica para manter a soberania do capital sobre o trabalho.

Essa cultura política, marcada por estruturas de poder patrimonialista com estratégias de relação política clientelista, que moldaram o processo histórico do Brasil, remete ainda a uma figura muito conhecida na política de assistência social, a primeira-dama. Como analisado no primeiro capítulo, Torres (2002) relembra que no Brasil as primeiras-damas é que dirigiam as instituições assistenciais governamentais, como a Legião Brasileira de Assistência Social –

LBA, por exemplo, além de outras instituições filantrópicas, tratando-se de “uma prática associada à ideologia da benemerência, em que a figura da primeira-dama simboliza a bondade e a caridade para certos segmentos sociais” (Torres, 2002, p. 24). O que representa uma confusão associativa da primeira-dama com ações de filantropia, benesse e caridade aos pobres.

Com o advento da LOAS, pensada dentro de uma perspectiva democrática e participativa, a assistência social deve ser desenvolvida como uma política pública, inserida dentro da Seguridade Social, provendo os mínimos sociais para quem dela necessitar. Assim, a condução da assistência social deve se dar de maneira descentralizada e participativa, com comando único em cada esfera de governo. Ou seja, nessa configuração o Estado tem o papel decisivo de promover o enfrentamento da pobreza, no sentido de garantir proteção social compatível com a democracia e cidadania, com a participação da sociedade civil.

Muito embora tenha-se avanços na condução da gestão da política de assistência social dentro de uma perspectiva de proteção social e garantia de direitos, resquícios da cultura política associada ao primeiro-damismo ainda são percebidos no cotidiano de atuação dos(as) profissionais assistentes sociais que conduzem as gestões municipais de assistência social, como podemos perceber no depoimento abaixo, quando houve o questionamento sobre o primeiro-damismo no município de atuação:

**Hoje não existe, não! Mas daí tem a mãe do prefeito, que não deixa de ser um...** eu me formei em mil novecentos e noventa e sete, então eu também fui a dama de companhia de primeira-dama. Porque naquele tempo, realmente, quem era responsável pela assistência social eram as primeiras-damas. E acaba que a primeira-dama era a secretária, a diretora, naquela época aqui não tinha secretaria, eram diretorias, mas você fazia todo o trabalho. Isso foi anos dessa forma, depois passou para a primeira-dama realmente, outras primeiras-damas, depois para a irmã do prefeito e hoje nós temos a mãe [...] **eu sou a secretária, mas a mãe do prefeito está sempre ligando, está sempre pedindo, está sempre exigindo, está sempre querendo.** E eu não acho isso certo, sabe? Porque eu acho que quem ter que fazer a avaliação de tudo são os profissionais que trabalham na assistência social. De quem precisa de uma cesta básica, de quem tem que ser encaminhado para uma aposentadoria, para um BPC, enfim, para qualquer coisa a assistente social... ela trabalha com isso [...] **Quanto existia a primeira-dama como naquele tempo ela era a chefe, nós fazíamos o trabalho técnico e as primeiras-damas faziam o trabalho político-social. Hoje, o quê que acontece, a mãe do prefeito não está aqui, mas ela fica ligando todo o dia porque ela precisa de uma cesta básica, porque alguém foi reclamar para ela, porque alguém foi pedir, porque ela precisa, porque essa pessoa é carente.**” (G2)

Nesse caso em particular, embora não exista a esposa do prefeito, outros membros da família deste gestor municipal, no caso a mãe, que mesmo não fazendo parte da estrutura

administrativa municipal, acabam interferindo no trabalho público oficial realizado de maneira planejada e organizada. Tal situação é típica de uma tradição populista proveniente da política patrimonialista e conservadora do país, que reforça a não presença do direito e a prática do favor.

Outra situação observada na pesquisa é a questão de, embora a esposa do prefeito não esteja à frente da gestão da política de assistência social, direta ou indiretamente existe no município a cultura política de reportar-se a figura da primeira-dama, como forma desta controlar o que vem se passando especialmente no campo da assistência social. Ou até mesmo, ter a primeira-dama como figura decorativa apenas, ou seja, a esposa do prefeito ocupa o cargo de gestão, mas efetivamente não desenvolve o trabalho esperado para o cargo, como podemos observar no trecho abaixo:

**É claro que eu sempre estou, a gente está envolvida, porque eu num cargo comissionado, ela [a primeira-dama] quer saber como é que está aqui as ações e tudo, sabe? Mas, é bem tranquilo. Nesta gestão. Na outra também tinha assim, a primeira-dama ela assumiu a secretaria. Assim, assumiu só no papel, mas quem fazia era a gente que estava ali, sempre ajudando, enfim. Ela também tinha a diretora de departamento que sempre ficava junto com ela, de departamento. Ela também, ela era aquela pessoa que não opinava muito também não.** Então, eu posso falar assim para você, que nesses seis anos, que eu peguei a outra gestão inteira, mais esses dois anos, é tranquilo, sabe? É tranquilo. (G12)

Outros depoimentos destacam que a questão do primeiro-damismo ainda persiste na área da política de assistência social, identificando conjunturas em que prevalecem as esposas dos prefeitos ocupando cargos de gestão municipal de assistência social, como observado a seguir:

(...) como eu estou secretária administrativa da defesa civil aqui do município, eu estou na defesa civil, então eu percebi essa questão do primeiro-damismo, na defesa civil. Porque nesse grupo, quando a gente começou no ano passado a receber as cestas básicas do bombeiro do Estado, começaram as postagens né, os municípios recebendo as cestas. **Aí comecei a perceber: “Secretária de assistência social e primeira-dama do município de tal”, “Entrega de cesta básica pela primeira-dama e secretária de ação social de tal município”.** Eu fiquei pensando: **Meu Deus! O que está acontecendo? O que é que está acontecendo?”** Eu saí em dois mil e doze do município, de trabalhar no município, fui trabalhar no hospital, oito anos. Quando eu volto da política de saúde, que eu pensei que já tinha evoluído essa questão de primeiro-damismo, eu vejo um retrocesso, um retrocesso [...] Então assim, a gente começa a perceber essa questão do primeiro-damismo retornando, eu vejo isso num viés estritamente de politicagem, não é política, porque a política é um movimento genuíno, mas da politicagem mesmo. A primeira-dama do Estado, salvo engano, é responsável pela

organização ali da política. **A gente tem as orientações aqui do Escritório Regional da SEJUF, claras para que não exista essa questão das campanhas, ter muito cuidado com campanhas de arrecadação, com doação, isso não é mais da assistência social, deveria ser do PROVOPAR, que aqui não tem. Os municípios pequenos acabam fazendo. Só que ao mesmo tempo a gente recebe do mesmo Escritório Regional, informativos de que a primeira-dama do Estado está lançando uma campanha de doação de brinquedos, eles elaboram o slogan, passam para os municípios, para os municípios aderirem. Então assim, isso eu tenho percebido, “vamos iniciar a campanha do agasalho novamente”, passa o informativo para todos os municípios. Campanha do agasalho é feita na assistência social, as doações são feitas na assistência social, tem já um bonequinho, desenhinho da campanha, “sigam o desenhinho da campanha”, e a gente executa. O município pequeno não tem outra organização acaba fazendo. Mas assim, fazendo meio goela abaixo, sabe?** (G4)

Interessante observar a associação imediata que se faz das ações promovidas diretamente pela esposa do governante com a caridade. Torres (2002) em seus estudos sobre o nascimento do primeiro-damismo, destaca a motivação de ordem política, no qual o Estado brasileiro é obrigado a dar respostas de enfrentamento aos problemas sociais que surgem na Segunda Guerra Mundial e se utiliza dos valores femininos para sensibilizar a sociedade a intervir na chamada “questão social”, estimulando o espírito filantrópico a partir da prática assistencialista, que acaba determinando a identidade social das primeiras-damas. Desse modo, a face da ação das primeiras-damas no Brasil, está intrinsecamente relacionado às atividades de filantropia e assistencialismo, arraigado ao imaginário social das classes subalternas.

Essa constatação também foi apresentada por um(a) participante da pesquisa, que trouxe a seguinte reflexão:

Claro que a gente sabe que em processos de retrocessos, de neoconservadorismo, a gente não está, digamos assim, cento por cento garantidos. É um processo constante de construção e ela é cíclica, ela pode a vir ter retrocessos. A gente tem construído sempre o diálogo no sentido de haver essa separação. Porque assim, **como foram mais de cem anos nessa vinculação, nessa relação, digamos assim, negativa no sentido de troca de favores, de assistencialismo, acaba que no subjetivo da população permanece essa referência.** Então, qualquer aproximação que haja, você já acaba tendo esse retrocesso muito rapidamente. Então é um tema bastante delicado. Eu falo, a gente não tem nada, absolutamente, contra nenhuma primeira-dama no sentido enquanto pessoa né. Mas a gente precisa realmente desconstruir essa relação. Qualificar, né. Eu acho que assim, há um caminho aí que é possível construir até, que é a partir da Associação de Primeiras-Damas, mas com um outro viés para **desvincular essa relação do passado, que ela é cristalizada. Você vê uma primeira-dama você naturaliza, você vê uma representação de ajuda, de assistencialismo da política de assistência.** Não pensa numa primeira-dama vinculada a uma defesa da saúde,

ou uma defesa da educação, ou de qualquer outra política. Então, **isso é cristalizado ainda no subjetivo, no imaginário da população**. Então, por isso que é bastante delicado e é necessário, inclusive, qualificar isso mais ainda. (G11)

Oliveira (2003), ao tratar sobre o patrimonialismo à brasileira, traz a discussão sobre o neopatrimonialismo<sup>49</sup> na visão de Schawartzmann, numa abordagem de dominação política que foi gerada no processo de transição para a modernidade, influenciado por uma burocracia administrativa pesada e uma sociedade civil pouco articulada. Exemplos dessa dominação política são trazidos pela autora:

Típicos do neopatrimonialismo são os acordos que se constroem em torno de programas sociais, através dos quais se continua distribuindo dádivas, não por meio de relações personificadas, mas através de agentes instalados nas burocracias do Estado. Exemplificam essas novas relações o mecanismo de subvenções sociais e o persistente protagonismo das primeiras-damas, que se transformam em “gestoras” das políticas sociais que estendem aos necessitados a mão caridosa dos governantes. (Oliveira, 2003, p. 90).

Outra face associada ao trabalho de bem-estar e caridade da primeira-dama também está vinculado ao trabalho das entidades socioassistenciais que desenvolvem algum trabalho social nos municípios, muitas vezes também confundido com assistencialismo caritativo, como manifestado a seguir:

**A nossa primeira-dama, ela não está à frente de nenhuma secretaria e ela dá muito apoio às entidades [...] Porque até a primeira-dama, ela participa de alguns eventos da ADAMOP, que é próprio da primeira-dama, mas quando ela recebe qualquer tipo de benefício, por exemplo, essa doação de agasalhos, que eles fazem lá uma campanha, ela já automaticamente é repassada para entidades.** Nem para a assistência já não vem para a gente já não ter essa confusão aí dos atendimentos, dos benefícios. **Então nós também da assistência procuramos quando é, benefícios relacionados a doações, roupas, calçados, de direcionar para entidades que existem hoje no município para que eles façam esse atendimento de caridade. E nós, da secretaria ficamos apenas com os benefícios realmente previstos nas leis e que está lá previsto na política da assistência social.** Então, no município hoje esse tipo de ação envolvendo esse interesse, além do desenvolvimento da política, não. Graças a Deus, aqui é bem tranquilo nesse sentido. (G5)

---

<sup>49</sup> Para Schwartzman o neopatrimonialismo, também entendido como patrimonialismo moderno, “não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por ‘um estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio’, ou seja, pela burocracia e a chamada ‘classe política’ (Schwartzman, 1988, p. 59-60 *apud* Oliveira, 2003, p. 90)

E até em conjunturas municipais onde a questão da figura da primeira-dama assumindo o cargo de gestão da política municipal de assistência social é superado, ainda se verifica resquícios vinculados ao assistencialismo relacionado às entidades socioassistenciais, como constatado pelos depoimentos a seguir:

**Bem, eu acho que o primeiro-damismo ele faz parte de algo que é mais macro. Então primeiro-damismo ele faz parte de uma conjuntura aonde a assistência social ela está colocada enquanto favor, enquanto a mulher boa da sociedade, vai verificar as causas que existem, enquanto caridade. Que também traz o reflexo aí do maior, que são as instituições de caridade que se iniciaram nesse trabalho que era de responsabilidade do Estado. Então o primeiro-damismo ele está dentro desse contexto, porque ele é permitido pela sociedade e ele é aceito, visto com bons olhos.** Então a gente tem que olhar ele dentro desse contexto na assistência social. Em Piauí, nós não temos de forma alguma essa dificuldade do primeiro-damismo. Eu sou secretária pela terceira vez, nunca enfrentei essa dificuldade no que se diz respeito a imposições ou estar dentro da política pública de assistência. **Eu acho que o contexto maior que é verdadeiro, essa trajetória de política iniciada e efetuada a muito tempo pelas OSC's, hoje OSC's, que é... que se reflete ainda na política de assistência. Mas referente ao primeiro-damismo aqui é muito tranquilo [...] eu acho que isso é uma luta diária, referente às OSC's sim, é muito difícil entender que o recurso público é feito para o serviço público tipificado e que não para financiar a caridade da instituição.** Isso ainda a gente enfrenta muito. Ainda isso é muito presente. **E a falta de consciência da população que a assistência é uma política pública.** Então quando a OSC's está realizando um serviço público com o dinheiro público, ela não está fazendo caridade, ela está exercendo uma função social. Isso são resquícios do primeiro-damismo ou faz parte do contexto maior que o primeiro-damismo está inserido. Então isso é uma luta, até mesmo porque a assistência social ela está sendo construída. **O SUAS deu abertura para isso também, quando se coloca várias partes do seu serviço podendo ser executado pelas instituições, não financiando cem por cento nem no município, nem no Estado, nem na União.** (G7)

**Existe um pouco. Tem ainda um pouco disso ainda. As instituições principalmente. Aqui não tem a questão de primeira-dama, nada disso. Mas as instituições ainda, elas existem ainda uma questão disso, elas não têm esse entendimento da política, dos profissionais que tem que ter nas instituições. Ainda essas “damas da caridade” ainda querem estar presentes.** Mas a gente tem uma equipe aqui que tenta, dentro das possibilidades, fazer uns cortes nisso. Mas ainda existe sim. Por um município pequeno, por ser vindo de uma... tem uma colônia holandesa aqui. Então tem toda essa questão também. Tem, um pouquinho tem. Mas é por baixo, tem. (G10)

A questão expressada nos depoimentos anteriores é justificada considerando que a LOAS (1993), atualizada pela Lei nº 12.432/2011, preconiza princípios que preveem a articulação com as organizações da sociedade civil para a composição de uma rede

socioassistencial que complemente as ofertas de serviços públicos oferecidos pelo Estado. Avanços de regulação dessa relação público-privado alcançaram marcos normativos complementares dentro da política de assistência social para atender uma necessidade de orientação e normatização de processos específicos. Desse modo, pode-se citar instrumentos normativos como as Normas Operacionais Básicas do SUAS de 2005 e 2012, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, resoluções, protocolos, além de orientações técnicas sobre os serviços, benefícios e programas socioassistenciais. Contudo, a vinculação com a oferta privada de serviços é algo histórico dentro da assistência social, cujo contexto embrionário está relacionado a pessoas e/ou instituições que prestavam caridade e assistência aos pobres, vinculadas principalmente a iniciativas religiosas.

A despeito de um contexto regressivo de contrarreformas neoliberais que potencializam vícios e práticas conservadoras na política de assistência social, temos que reconhecer que as conquistas estruturais e normativas da PNAS e do SUAS contribuem para a reorganização desta área e conseqüente diminuição de situações como o primeiro-damismo e assistencialismo. Desse modo, foi possível identificar na pesquisa avanços consideráveis de superação da esposa do prefeito assumir o cargo de gestão da política de assistência social nos municípios pesquisados, conforme podemos verificar nos depoimentos das(os) participantes:

**É, nós temos desde, estou tentando lembrar aqui, acho que foi dois mil e nove, que teve uma lei municipal aí, de uma ação do Ministério Público, uma pena que isso não foi massivamente no Estado. Uma ação, acho se não me engano foi uma ação civil, mas enfim. Uma ação do Ministério Público, no sentido de não ter a questão do primeiro-damismo, por conta do nepotismo. E de lá para cá, assim, a gente avançou muito no sentido dessa desvinculação. Claro, a gente tem toda uma trajetória histórica de luta que não foi uma ação isolada. Então a gente tinha, antes do SUAS até, desde oitenta e cinco, nós tínhamos o PROVOPAR em Tocantins. Outros municípios ainda têm. Ou a APMI que alguns municípios ainda têm. Que tinha essa vinculação forte com o primeiro-damismo. E aí depois, com a implantação do SUAS, o PROVOPAR ele manteve-se, mas ele foi perdendo espaço. E aí a primeira-dama acabava assumindo as duas, manteve-se né, mesmo com o SUAS, a primeira-dama como secretária de assistência. Então a gente teve ali entre dois mil e oito, dois mil e nove, se não me engano isso foi dois mil e oito até, essa mudança né, a saída do primeiro-damismo como vinculação a uma secretária [...] E aqui em Tocantins a gente avançou mais ainda, porque daí nós tivemos um processo, ainda em dois mil e dez, de desativação e de retirada né, não existe mais o PROVOPAR [...] Então isso desvinculou qualquer resquício do primeiro-damismo, naquele sentido negativo. A gente sabe que existe ainda a Associação das Primeiras-Damas que acabam tendo algumas ações, em alguns municípios ainda permanece a primeira-dama como secretária, e a questão de alguma vinculação. Mas aqui em Tocantins a gente tem já a bastante tempo consolidado essa questão da desvinculação [...] Essa construção também ela**

é coletiva. Tanto enquanto equipes, na defesa, principalmente no conselho de assistência, que participa ativamente. Então assim, são vários atores sociais que foram consolidando essa caminhada. Então foram decisões de muita luta para a gente construir essa nova caminhada com essa perspectiva. E aí como eu te disse, não significa que a gente não possa ter retrocessos, mas a gente tem conseguido manter nessa perspectiva a caminhada da política de assistência sem vinculação ao primeiro-damismo (...) **mas a gente também conseguiu avançar muito, principalmente a partir de dois mil e treze, com a garantia de todas as coordenações de CRAS e CREAS e Direções da Secretaria sejam servidores públicos. Então a gente conseguiu também qualificar bastante né.** Porque às vezes o secretário, ele não tem às vezes aquele domínio sobre a política, conforme a decisão lá do governo, mas você ainda consegue segurar algumas coisas com equipes de direções. **Porque realmente a política de assistência, a gente sabe, não é uma política conhecida, no sentido de quem não atua na política não compreende mesmo a política. Então se você tem profissionais de fora, você acaba ou tendo retrocessos ou demorando mais para ter os avanços. Porque até a pessoa compreender e fazer a luta, mesmo de defesa né. Mas a gente tem aí nos últimos anos vários profissionais que já eram da área, já tinham conhecimento e isso contribui bastante.** (G11)

**Não. Aqui isso não fez parte da tradição em Roraima. Acho que teve uma vez, muitos anos atrás, governo de transição no pós ditadura militar, uma primeira-dama assumiu, ainda a secretaria da criança e do adolescente à época. Mas na época era porque tinha formação, capacitação para isso. Era capacitada para isso, então por isso que ela assumiu.** Na época. Mas isso a muitos anos mesmos, antes de SUAS, antes de, e se não estou enganado, antes até da LOAS. Então, não tem essa tradição aqui em Roraima [...] **Havia sim, um tempo atrás também, muito na dimensão do voluntariado, as chamadas ações solidárias do voluntariado.** Eu estou na gestão desde dois mil e dezessete. Claro que tem, na gestão de Roraima a gente tem uma questão que é importante citar, até para esta pergunta, que **tanto o prefeito, a esposa, a primeira-dama, são servidores de carreira do município. Os dois vem de uma trajetória do movimento da reforma sanitária,** então isso é um elemento importante. E quando, eu vejo assim uma coisa que é importante citar, **quando eu fui chamado para ser gestor, houve uma cobrança muito forte sobre a primeira-dama, de explicar por que a primeira-dama não tinha assumido, já que era psicóloga, trabalhadora da área da saúde. Por que que ela não assumiu a secretaria? E aí, ela se posicionou bonito, “porque esperam que a primeira-dama assuma a secretaria de assistência social para fazer caridade, benesse, porque é boa, dizem que a gente é muito boa, porque a gente cuida bem da casa, do dinheiro da casa”, ela disse assim: “se fosse assim, eu tinha que ser secretária de fazenda, não da assistência social, né”. Então, está é uma realidade que não permeou a realidade de Roraima. E isso tem implicações, por exemplo, a gente tem aqui em Cascavel, na região Oeste, a ADAMOP, a Associação das Primeiras-Damas e Secretárias Municipais de Assistência Social, eu lembro que eu fiz uma brincadeira numa primeira reunião que eu fui, eu falei: “olha, não sou primeira-dama, não sou amante do prefeito”. Então assim, é muito engraçado, porque a gente vê em determinados espaços, onde essa cultura existe, quando a gente chega, diz que é secretário de assistência social de tal município, a decepção: “puxa, perdemos mais uma”. Mas essa cultura nunca permeou o universo da cidade não.** (G13)

E ressaltam a questão de avanços relacionados a técnicos assumindo a pasta da assistência social e equipes técnicas atuando de maneira mais intensa na área:

**(...) as primeiras-damas têm a vida delas próprias, elas não interferem em nada no nosso trabalho.** Então assim, todos esses prefeitos foram construindo e hoje eles veem que nós somos parte técnica. O cargo de secretário aqui tem que ser um técnico da área e não mais o primeiro-damismo. **Então isso aqui, desde dois mil e nove até hoje, a gente já rompeu. Elas nem sabem onde é a secretaria de assistência [...] A nossa equipe aqui é inteirinha técnica, não existe essa questão política assim: “ó, eu vou pôr fulana lá para ser política, para ser vereadora”, ao contrário, ele respeita muito a nossa decisão técnica da situação.** (G8)

**Mas, no início, assim, houve uma tentativa sim de, como que posso dizer, não sei se uma manipulação, não sei se é esse termo, sabe? Mas, quando a gente é técnico é diferente, você consegue se impor um pouco mais.** Como eu, ainda mais no período da pandemia, houve situações de campanhas, daí de querer distribuir... que nem nós fizemos uma campanha num dado momento assim, de alimento, porque a gente estava com o índice de procura estava muito grande, e daí “ah, então eu vou assumir e daí depois...” Ok, participou da campanha. Daí, “ah, eu vou entregar”, eu falei “não, não vai entregar”, quem vai entregar é os CRAS. **Assim, o bom aqui, o positivo, é que o prefeito, ele, ele tem a visão da importância de um técnico. Então, ele não se opõe, nunca, entendeu? “Ah, faz do jeito que a primeira-dama quer, ou que o outro...” Não. Ele sempre apoiou o técnico. Então, o que a gente decidia, todo esse momento, então é por isso que eu não tive grandes dificuldades. Eu tive uns embates, mas é muito pequeno, sabe? Bem pequeno mesmo, daí no mais não intervém não. A gente consegue fazer o trabalho de acordo realmente com o que manda aí as normativas [...] A gente tem tentativas, sabe? Por parte dos vereadores, mas daí é isso, a gente consegue se impor porque eu sei que eu tenho o aval, o apoio do prefeito.** Uma das coisas que ele fala muito “ah, no passado”, porque ele já é quarto mandato dele, quarto ou quinto, não lembro bem se é o quarto ou o quinto mandato dele já. E ele fala que em períodos anteriores, o gabinete dele era uma assistência social. Porque as pessoas eram acostumadas a ir lá, a pedir cesta básica e hoje em dia ele não atende. Ele fala: “vai na secretaria da assistência social”. Então ele tem essa postura. Então, os vereadores, eles me mandam, muitos me mandam “ah, fulano de tal está passando fome, ah...” daí eu falo: “olha, eu vou pedir para uma equipe avaliar e se realmente estiver dentro dos critérios eles vão atender” e ponto, entendeu? Mas até hoje assim, eu não tive nenhuma situação mais incisiva: “olha, é para entregar”, não. **Essa é a diferença de ter um gestor técnico. Eles respeitam, eu vejo que eles falam comigo com muito jeito: “olha G9, pede para alguém avaliar né, essa família, disse que está passando fome”, e eu dou uma devolutiva: “olha, foi realizada a visita. Olha, essa família pegou. Eles já receberam, porém eles estão passando por um momento agora tal.” Então eu sempre dou uma devolutiva, de atendimento. Mas não quer dizer que eles mandaram e a gente vai lá entregar e acabou. Não, eu falo que a equipe que vai avaliar. Então eu penso que quando o gestor maior tem essa postura, isso já inibe um pouco, sabe? Então eu não sofri nenhum tipo de coerção, intimidação, nunca recebi.** Quando eles falam, eles falam com muito jeito assim. Mas a gente percebe, a gente escuta muitas coisas nos bastidores: “ah, quando é cargo efetivo, é assim mesmo, não é fácil. Eles fazem do jeito que...” sabe? Eu ouço essas coisas assim, sabe? Eu sempre ouço

essas historinhas [...] Mas é isso que eu falo, esse prefeito, ele tem uma consciência assim muito, um reconhecimento muito grande pela técnica, é assim bem bacana a fala. **Ele fala sempre isso: “a melhor política, que eu vejo é eu colocar uma equipe técnica, uma equipe boa, que vai fazer um bom trabalho e isso é a política, é a gente ter o que apresentar”,** ele fala, **“não me adianta colocar cargo de comissão, ter pessoas políticas no cargo e depois eu não ter nem o que apresentar”,** sabe? Então ele valoriza realmente muito a técnica, sabe? [...] Então assim, foi uma surpresa muito grande para a gente continuar, para toda a equipe. **Porque hoje, para você ter uma noção, nós somos em cinco na gestão, então tem eu, a diretora e três gerentes, e nós somos os cinco de carreira, sabe? Então assim, todas as pessoas que eu indiquei, ele acatou. Eu não tenho ninguém aqui na gestão cargo político, todos são servidores de carreira técnico.** (G9)

A noção de mudança de paradigmas avaliado a partir dos depoimentos dos(as) participantes, embora ainda não se apresente como algo superado na história, possivelmente sinaliza uma tendência de avanço. Apesar de não se desvincular totalmente de “ranços” conservadores, é possível identificar movimentos que, vinculados às pactuações e deliberações nas instâncias da política de assistência social, as bases normativo-jurídicas e instrumentos de gestão que induzem a implementação do SUAS, tensionem para que as práticas conservadoras vinculadas ao primeiro-damismo e assistencialismo “desgrudem” da política de assistência social.

O que se observa a partir desta reflexão é a incidência que a implementação do modelo de gestão proposto pela PNAS e o SUAS traz para a atuação profissional nesta área, uma vez que contribui de alguma forma para ações e atuações profissionais voltadas à defesa dos direitos sociais. Desse modo, as particularidades da política de assistência social incidem de maneira favorável a reconstrução do significado do exercício profissional do(a) assistente social e a importância deste profissional na gestão e execução desta política, como manifestado nos depoimentos dos(as) participantes da pesquisa:

Com certeza. Até para cobrar né! Como eu iria cobrar de um assistente social um determinado serviço, se eu não tenho conhecimento mínimo para isso. Então, com certeza é uma situação que sim, deveria estar regulamentada e que faz toda a diferença para o desenvolvimento do serviço. (G1)

Mas é importante que todas as secretarias tivessem uma assistente social. Eu acho que deveria ter. Não concordo nenhum pouco com uma pessoa de outra área, **eu acho que assistência social é o assistente social que vai fazer, que vai entender.** Mas, não é essa realidade infelizmente hoje, ainda. (G2)

Então assim, **a gente que tem a formação em Serviço Social, pelo menos você sabe a base. A base da política nacional, da LOAS, da NOB/RH, de toda a legislação. A gente tem esse conhecimento. Se a gente não tem, tem que estudar. Eu vejo que para pegar uma legislação, e a gente que é**

**formado na área, a gente entende muito melhor.** Muito. A gente está muito a frente. Eu pegar uma regulamentação aqui, implementação de um serviço, “como vamos implantar um serviço”, por exemplo, de abordagem de rua, eu fiz toda essa leitura, entende? Daí eu vou te dar um exemplo, eu chamo o diretor do CREAS, e ele não consegue entender, porque ele é de outra área. Então assim, não tem o mesmo entendimento, que deveria ser um profissional específico, que é um serviço separado. **Então, quando a gente é formado na área, a gente compreende mais fácil a legislação. A gente tem maior domínio. A gente tem muita facilidade com argumentação, porque isso é uma questão que a própria docência traz para a gente. A compreensão que você tem de um todo, uma visão do todo, não é uma visão fragmentada, o Serviço Social permite uma visão ampla das situações. (...) Essa visão do todo, não uma visão fragmentada. Também a questão do entendimento das dificuldades que as pessoas passam num contexto socioeconômico, que naquele momento elas precisam estar incluídas num programa de transferência de renda, mas que o objetivo seria de que elas não precisassem depender desse programa. [...]** É claro que existem exceções. Existem pessoas fantásticas, leigas. Psicólogos, pedagogos, advogados, administrados, que às vezes assumem a secretaria e conseguem fazer uma gestão, muito boa, porque entendem de gestão. Gestão não é... gestão puramente administrativa não é do nosso domínio, mas é uma habilidade que a gente constrói. **E a gente tem facilidade, porque a gente tem um conhecimento teórico aqui, metodológico e tudo mais, amplo.** (G4)

Não com certeza. Eu acho que é fundamental. A equipe técnica é fundamental e o assistente social é fundamental. **Sabe que projeto ele está defendendo, sabe o que ele pode e o que não pode fazer. Se fizer errado, que sofra as punições, que pague aí pelos seus equívocos, que a gente sabe que tem também, né. Mas é fundamental, se a gente tem clareza do projeto ético-político, se tem clareza para quem precisa fazer as ações, é fundamental isso. Não tem profissional mais qualificado para isto, nesta política, do que o assistente social, não tem dúvida.** (G6)

**É muito importante, porque ele tem o conhecimento do dia a dia. Como diz, a gente trabalha aqui, a gente já teve lá como “chão de fábrica”, a gente já teve uma formação, então assim, para ser gestora, às vezes eu tenho que entender para onde eu quero direcionar a nossa política. É aquilo, ser técnico, na secretaria, é enfrentar desafios. Eu não tenho isso, mas eu vou falar ao longo do tempo, a gente saiu aí de desafios, quando a gente chegou aqui na assistência social era assim: “por que vocês querem tanta coisa agora na licitação? Abrir licitação para isso, para aquilo, para carro, se antigamente a gente só empenhava cesta básica”. E aí a gente tem que ir mostrando que a gente entende realmente, conquistando o seu espaço. E você conquista o seu espaço com conhecimento.** Então não adianta vir aqui falar, “oh, você pode gastar, você pega o dinheiro do CadÚnico aí e pode gastar com comprar carro”, tá mas onde, para quem vai, é esse tom aí de estar organizando para te dar conforto também, conforto na situação das decisões tanto suas quanto do prefeito. (G8)

**É um desafio. É, mas um desafio muito bom, sabe?** Porque na minha caminhada profissional aí, eu já passei por várias áreas. Dentre educação, saúde, penitenciária, Escritório Regional, APAE, trabalhei em colégio das irmãs. E o desafio da gestão foi a primeira vez. E, eu falo, quando me chamaram eu não senti medo nenhum. Porque eu falei, toda essa capacidade,

esse conhecimento que eu já tive lá para traz, me ajuda bastante. [...] Então, eu falo e sempre penso que, **sendo assistente social, trabalhando na área é muito mais gostoso. Porque assim, a gente sabe que tem que andar, a gente sabe por onde tem que andar e sabe onde precisa, que ação que tem que ser desenvolvida.** Então, é muito mais, embora o desafio aí de “N’s” obstáculos, mas é muito mais tranquilo. **Porque, toda a experiência profissional já deu um norte sobre como é a política de assistência e como foi lá para atrás,** enfim. E eu procuro sempre me empenhar o máximo, porque em função de todo esse aprendizado a gente sabe o que que pode dar certo, o que se pode fazer. Igual eu falei, a gente sabe por onde andar. E a gente não entrou numa política às cegas ali, “meu Deus, por onde eu começo, por onde eu vou? De onde saiu essa política.” **Essa é a questão de ser formada em Serviço Social, isso possibilita “N” coisas. Não vou dizer para ti que não tenha desafios. Tem desafios. Mas é muito mais tranquilo para a gente assistente social e agora gestora.** [...] É, eu acho assim que, **para a nossa própria categoria, quando um profissional assistente social está na gestão, acho que de certa forma é uma vitória.** [...] **E é uma pessoa,** igual eu falo, **é alguém que está ali e tem conhecimento da política e sabe por onde andar.** Diferente dos municípios que tem lá, ou é a primeira-dama, ou é uma outra pessoa que não conhece a política, que daí eu acho que com o profissional formado da política, o município tem muito mais a ganhar. (G12)

Pelo exposto anterior, avalia-se que o trabalho desempenhado na política de assistência social, como em outras políticas também, exige um conhecimento ampliado de conteúdos pertinentes a leitura da realidade posta, que envolve planejamento, aporte teórico sobre o tema, profundo conhecimento sobre a organização legal da política, bem como o domínio técnico e político de informações sobre a realidade social no qual o município está inserido. E, para os(as) profissionais participantes da pesquisa, o(a) assistente social reúne esses atributos, sendo o profissional mais indicado para assumir a gestão da área. Além de facilitar o trabalho da equipe, como demonstrado na sequência:

Pela própria equipe que você conduz. Porque é difícil você trabalhar, **ter uma equipe para você conduzir se você não tem entendimento da política.** Isso a gente via acontecendo muito. Vê acontecendo muito. Então é muito complicado. **Para a equipe ser direcionada por um gestor que não tem um conhecimento da área também é muito complicado para trabalhar. Então assim, falta entendimento, eu penso. E a gente sendo da área, eu acho assim, é mais fácil, porque a gente consegue atingir as metas, a gente consegue atingir mais rápido, mais fácil, fica mais claro.** Basicamente isso. (G3)

Eu acho que é extremamente, nossa, importante. Eu acho que dá uma diferença aí, muito significativa. Muito mesmo. **Porque tivemos já a experiência né, de outros momentos em que não era e momentos que era. Então a gente consegue fazer esse parâmetro e ver. E até assim, conversando com os próprios colegas de trabalho, você também observa essa... e até com a própria comunidade, observa essa diferença. E o importante é que o próprio usuário vê isso também.** Porque eu não sou uma

pessoa assim, politicamente ativa no município né, eu nunca me candidatei a nada, eu... e a gente percebe assim que, no momento em que houve a solicitação de assumir essa função, foi mais pela parte da sociedade civil, mas era pelo trabalho que havia sido desenvolvido lá trás né. Então isso é muito gratificante para a gente que é profissional da área. Então a gente tenta contribuir o máximo que a gente pode, a gente sabe que é um momento, mas queremos deixar que, ao finalizar esse momento, que a política esteja o mais estruturada possível e a mais fortalecida. Porque isso é para um bem comum do município, esse é o nosso objetivo maior [...] **eu acredito que é assim um campo muito rico em conhecimento, porque nós como técnicos a gente teve a oportunidade de estar lá na ponta do atendimento e de repente você está lá na ponta do planejamento, onde está toda a responsabilidade do andamento dessa política nas suas mãos a nível de município. Então é algo assim que é muito... instiga a gente a procurar o crescimento mesmo dentro da área, da política de assistência. É muito desafiador. [...] Que você consegue fazer esse parâmetro, entre você atuar, atender e entre você estar à frente de uma organização de um planejamento da gestão. Então eu acho que isso é muito rico. Eu acredito que, mesmo que não fosse eu, mas que se fosse um outro técnico que tivesse a formação nessa área, com certeza a política tem muito a ganhar. E faz muita diferença no desenvolvimento da política no município, com certeza. (G5)**

Sim, sim. É porque senão, não tem o entendimento da política. Se você não colocar, é a mesma coisa que me colocar para ser engenheiro civil. Como me colocar como engenheira civil para vir trabalhar aqui? Eu não entendo. Me colocar como secretária da secretaria de infraestrutura, eu. Eu não tenho nada do entendimento da política da infraestrutura. Não sou engenheira civil, não sou arquiteta, não sou nada, como que eu vou ter esse entendimento? A mesma coisa é me colocar na secretaria de contabilidade, eu não mexo com isso. Sofro aqui para a gente aprender o básico de um orçamento, as coisas, mas a gente procura, se informa. Mas entender a política da assistência social e não ser assistente social é muito complicado. Na minha visão, todas que eu vi passar por aqui que não foram, não tem entendimento. Não tem o entendimento da política, que é uma garantia de direitos, não tem que tem que crescer. Eles acham que quanto mais cesta básica a gente der é melhor. Então é difícil, sabe? **Por isso que eu digo, o técnico da área assumindo o cargo de gestão, só tem a ganhar a secretaria e todos. Porque até as pessoas que trabalham tem mais respeito também. Porque é muito desgastante quando você trabalha, que nem eu trabalhei, e a pessoa não é da área, é um sofrimento. Então essa parte de ser técnico é fundamental. (G10)**

Há o destaque também para o protagonismo que o(a) profissional assistente social exerce historicamente na área da política de assistência social, sendo característico desta categoria profissional a luta pela consolidação dos direitos sociais:

A gente observa assim que, não é eu enquanto pessoa, sempre que eu falar dos avanços, não sou eu G9, mas realmente **a nossa profissão estando a frente o quanto a gente conseguiu aí avançar nesse reconhecimento e como isso está refletindo não só no reconhecimento moral, de relação, mas realmente está refletindo até na questão orçamentária mesmo, que hoje somos reconhecidos. [...] A gente coloca o conhecimento técnico, mas também você coloca, não sei se seria essa palavra, mas não é empatia, em**

saber se posicionar. Porque isso que eu falo muito, uma assistente social para ser o gestor, ele tem que saber equilibrar na balança a técnica, mas também a política, porque eu sou um agente político e isso não adianta, eu sou. Por mais que eu seja técnica, que eu sei, mas eu sei que sou um agente político também. Então, eu tenho que saber balancear isso aí, senão eu não me mantenho no cargo. Entendeu? Então eu tenho que saber conduzir as coisas, porque eu vejo assim, eu vejo às vezes muitas pessoas, e muitas colegas mesmo, que são muito extremistas. Eu penso que, quem perde com isso? A nossa política, os usuários. Uma vez que eu estou aqui, uma vez que eu estou nessa gestão, é claro que muitas coisas eu tive que talvez num dado momento engolir, relevar, mas eu consegui garantir muitas coisas aqui para a nossa população. Eu vejo que muitas colegas nossas talvez não saiba balancear isso. E é onde a gente vai cada vez mais perdendo os nossos espaços. [...] Então não é fácil, mais uma vez eu repito, sei que eu sou um agente político, entendeu? Então eu tenho que saber conduzir isso daí, porque senão cada vez mais nós vamos deixando o campo para outras pessoas, nós vamos nos tornando coadjuvantes e não os atores principais. [...] Então eu percebo que seja perceptível mesmo, a equipe técnica, você entendeu? Por parte do gestor, do prefeito, de toda a equipe, dos outros secretários, e interno, o quanto eu ouço tudo isso aqui dentro, o quanto que é diferente, o como que a visão é outra, o respeito, o diálogo. Então eu penso que é um campo do assistente social mesmo. [...] Ah, acho que o que eu posso dizer é assim que, hoje se me perguntar se eu me arrependi, você entendeu? De ter assumido. Não me arrependi. Não é fácil sabe? Teve vários momentos assim de comprometer até a minha saúde, eu achei que teve momentos assim que, nossa! De extremo, mais extremo mesmo stress, assim. Mas, porém, tem alguns lados que é tão significativo quando você vê, você consegue ver, olhar para trás e ver o legado que você está deixando. É quem nem eu digo, nós não vamos deixar grande coisa no sentido assim, avanços. Mas nós vamos deixar pelo menos o mínimo, o mínimo que uma política de assistência social deve ter. Então para mim é um orgulho muito grande. Não me arrependi, é uma experiência que eu vou levar para a vida, uma experiência muito bacana e que eu espero que isso sirva também para os outros novos que estão chegando, as assistentes sociais novas aí, não deixar a nossa categoria aí como coadjuvante, mas que realmente se prepare para isso, para assumir mesmo, a gente tem condição. (G9)

Então assim, é um desafio. O pessoal ainda confunde né, o assistente social com a assistência social. A confusão da tríade: serviço social, assistência social e assistente social. Então assim, entre as minhas análises eu vejo que a relevância, não sendo corporativista, mas quanto né, pela própria trajetória histórica da profissão, a nossa contribuição e aí essa confusão é justamente por isso. Por termos sido, enquanto categoria, protagonistas no processo de construção da política de assistência social. Então é até compreensível essa confusão de achar que a assistente social e a assistência social é a mesma coisa. (G11)

Então, como a gente fala, o papel da assistente social, como é que eu traduzo o meu projeto ético-político, o meu projeto profissional, para dentro da minha ação como gestor, como gestor público. Você não separa, agora eu sou gestor, não posso pensar nisso, não posso pensar naquilo. Não, você tenta trazer isso para dentro do seu exercício, da sua atividade. A gestão é uma das dimensões e uma das nossas competências, nas diversas áreas, na assistência social é uma delas. Ainda que com aquela confusão: “assistente social - assistência social” quase que... mas não...

**então você pensa, você tenta traduzir isso.** Fortalecer servidores públicos, fortalecer processos públicos, enfim. Carregando esses desafios para dentro da gestão.” (G13)

O Conjunto CFESS-CRESS vem lutando historicamente pela instituição e consolidação da assistência social como política pública e dever estatal. Desde a Constituinte (1986-1988), o Conselho Federal participou de maneira ativa nas discussões que envolviam a organização e consolidação do texto constitucional da Ordem Social, defendendo a Seguridade Social como amplo sistema de proteção social que deveria abranger a assistência social. A luta e atuação do Conjunto CFESS-CRESS continuou durante o processo de elaboração e aprovação da LOAS, e posteriormente para sua implementação, bem como nos processos de discussão e debates para elaboração da PNAS, NOB/SUAS, NOB-RH/SUAS e todo o processo de consolidação do SUAS. Daí a importância desta categoria profissional na atuação de uma política de assistência social alicerçada de direitos sociais, com perspectiva democrática e emancipadora.

Raichelis (2010) ressalta que, ainda que política de assistência social seja um campo de trabalho multiprofissional e interdisciplinar, é historicamente uma das principais mediações do exercício profissional dos assistentes sociais, sendo estes reconhecidos socialmente como os profissionais de referência desta política. Contudo a autora frisa a importância de não confundir o Serviço Social, profissão, com a Assistência Social, política pública:

[...] é necessário ressaltar as relações entre Serviço Social e política pública, entendendo-se que as políticas sociais são mediações fundamentais da profissionalização do Serviço Social, no entanto não se confundem com ela: é preciso reafirmar as diferenças entre Serviço Social como profissão e política pública como responsabilidade do Estado e dos governos. No caso da assistência social, embora seja uma mediação persistente que remonta às origens da profissão, o Serviço Social não pode ser confundido com a assistência social nem ser restringido a esse campo de intervenção. (Raichelis, 2010, p. 769)

Situação que é reforçada pelo Conselho Federal de Serviço Social, quando manifesta que:

A identidade da profissão não é estática e sua construção histórica envolve a resistência frente às contradições sociais que configuram uma situação de barbárie, decorrentes do atual estágio da sociabilidade do capital em sua fase de produção destrutiva, com graves consequências na força de trabalho. A política de Assistência Social, por sua vez, comporta equipes de trabalho interprofissionais, sendo que a formação, experiência e intervenção histórica dos/as assistentes sociais nessa política social não só os habilitam a compor as equipes de trabalhadores/as, como atribuem a

esses/as profissionais um papel fundamental na consolidação da Assistência Social como direito de cidadania. (CFESS, 2011, p.12).

Evidencia-se a importância da gestão para a implantação da política de assistência social proposta pelo SUAS de maneira efetiva, enquanto política pública e muito mais importante, quando pensamos que os espaços de gestão podem ser ocupados por profissionais assistentes sociais. Tal evidência, é refletida pelos(as) profissionais ocupantes do cargo de gestão, que manifestam:

**Também ser regulamentado uma situação de para assumir uma gestão, ter a sua formação mínima.** Porque hoje eu vejo que Maranhão, ela tem uma história que vem com os técnicos como secretários, mas nós temos municípios que ainda está na primeira-dama ser secretária, que está o setor super aleatório como secretário, e como é a posição dessa gestão daí? É uma posição de caridade? Então assim, é uma reflexão que eu acho que tem que ser trazida à tona e **ser regulamentado alguma situação para que esta cadeira de secretário, tenha um conhecimento técnico mínimo, porque isso vai garantir uma eficácia melhor para o desenvolvimento do serviço.** (G1)

**Eu nunca achei justo, assim, eu sempre achei que dentro da secretaria de assistência social, por mais que nós não saibamos tudo e a gente está todo dia aprendendo, tinha que ser uma assistente social para ser a secretária.** Eu acho que tem que ser da área. Porque na educação tem que ser uma professora, geralmente é alguém ligado a educação, na saúde alguém ligado a saúde, na assistência social nada mais justo. (G2)

“Eu digo hoje para você, do que eu conheci o meu município, mesmo sem trabalhar na área na época, do que eu conheci o município antes ou depois. **Eu digo para você que eu acho que todo o gestor ele tinha que estar... ter uma formação na área.** Eu acho que é de grande valia para o município. **Eu acho que deveria acabar com isso que é o “QI – Quem Indica”.** Então eu acho assim que é muito válido se todos, em todas as esferas, pensasse dessa maneira. **Porque uma pessoa com conhecimento na área faz uma diferença muito grande, com a equipe e com o trabalho desenvolvido.** Então, eu acho assim... eu estou falando mesmo não só na esfera municipal tá, estou falando na esfera estadual e federal mesmo, eu acho que deveriam priorizar isso. **Então deveria ser alguém que tenha alguma formação na área, porque eu acho que é muito mais fácil de você atingir os objetivos das verbas.** Eu penso que deveria ser assim. Hoje aqui no meu município as secretarias, todas contam com pessoas técnicas dentro de cada secretaria. Eu acho que faz a diferença [...] É um desafio muito grande para o assistente social estar na gestão, sim. Porque daí ele vê os dois lados. **Ele vê o lado de coordenar tudo isso e vê o lado do usuário, da equipe. Então tem que ter realmente... tem que ter um jogo de cintura mesmo, bem grande para trabalhar e fazer isso acontecer. Só que eu continuo te afirmando, te dizendo que todo o gestor deveria ser um gestor técnico da área. É muito alto para o município e para todo mundo.** (G3)

Acho que qualquer passagem por um cargo de gestão, nos ajuda a ter um olhar maior e amadurecer profissionalmente. Acho que a maturidade profissional

ela contribui muito nesse processo. Então, tenho certeza [...] **isso nos ajuda a quando a gente volta lá para a execução a realmente ter uma outra maturidade, a entender quantas relações de forças existem, correlações de forças, que muitas vezes quem não tem essa vivência não faz ideia.**  
(G11)

Desse modo, considerando as dimensões da profissão de Serviço Social e a apreensão que os profissionais fazem delas, pode-se dizer que o assistente social com capacidade de visão da totalidade, consegue perceber o movimento dialético e os diferentes projetos de sociedade que envolvem os serviços públicos, podendo utilizar todo seu aporte teórico para criar diferentes formas de articulação para promover a participação social e a defesa da garantia de direitos sociais. Contudo, para o sucesso dessa empreitada é necessário que neste caminho haja outros profissionais que estejam na mesma sintonia de atuação.

Ao mesmo tempo, o profissional precisa também identificar e entender as relações de força que se colocam na dinâmica social capitalista e que podem afetar diretamente as ações executadas principalmente na gestão da política de assistência social. Essa correlação de forças no trabalho do(a) assistente social na política de assistência social, se refere às diferentes relações de poder e influência presentes neste campo de atuação profissional. Ter capacidade de analisar quais são essas forças que atuam sobre o profissional e a profissão em si, é primordial para compreender seus limites e possibilidades de atuação, autonomia e efetividade na implementação das ações.

Algumas correlações de forças, que podem ser destacadas no cargo de gestão da política de assistência social, estão associadas: a relação deste profissional com a gestão nas diversas esferas (municipal, estadual e federal) e órgãos governamentais, no que diz respeito à capacidade do profissional em articular-se com a gestão, buscando ampliar recursos, propor mudanças nas políticas e influenciar decisões que favoreçam a melhoria dos serviços prestados para a população; a relação com outros profissionais e outras políticas setoriais, na qual pode envolver a capacidade de estabelecer diálogos e outras parceiras, articulando sua perspectiva e conhecimentos com o de outras áreas, buscando uma atuação conjunta e integrada em prol da população usuária; a relação com movimentos sociais e a sociedade civil, que se torna essencial para o assistente social se envolver com o fortalecimento das lutas por direitos e garantia de políticas públicas mais efetivas, sendo que a correlação de forças presentes aqui está relacionada a capacidade profissional de articular-se com os atores da sociedade civil, atuando como mediador e facilitador de ações coletivas; e, a relação com a ética profissional, que inclui o compromisso ético do(a) assistente social com os princípios e valores da profissão, envolvendo

o respeito aos direitos humanos, a promoção da justiça social e o enfrentamento das desigualdades.

Em suma, o tom do trabalho é definido a partir dos cargos de gestão. É a partir da gestão que a rede socioassistencial é articulada, que o recurso pode ser gestado por meio de uma visão crítica ou não, abrindo possibilidade para ampliar os vínculos com os usuários e a implementação de metodologia de atendimento nos espaços mais variados. E, para que tudo isso possa ocorrer de fato, é necessário um profissional que saiba como utilizar todo o seu conhecimento da realidade social e tenha capacidade de recriar sua ação em sua dimensão prática, implementando em seu trabalho as três dimensões da competência profissional.

### 3.3 AS PARTICULARIDADES DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL ENQUANTO GESTOR(A) MUNICIPAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O EXERCÍCIO DA AUTONOMIA

O(a) profissional assistente social, atuando nos cargos de gestão municipal da política de assistência social, encontra em seu cotidiano de trabalho inúmeros desafios e limites que norteiam a sua ação profissional. Dessa maneira, cotidianamente encontra-se diante da necessidade de respostas institucionais à realidade social posta no município de atuação, tendo que lidar com situações relacionadas à falta de recursos financeiros e humanos, e enfrentar a falta de compreensão de atores importantes na consolidação de uma política pública de assistência social. Além de estarem inseridos dentro de uma lógica político partidária que, de certa forma, os mantém nos cargos de gestão.

Diante dessa realidade, para que o(a) profissional possa reconhecer este espaço como possibilidade de universalizar direitos, por meio de uma perspectiva de gestão democrática, faz-se necessário mediações para exercitar a relativa autonomia profissional, a partir da projeção social que orienta hegemonicamente o Serviço Social, ou seja, direcionar as ações e respostas profissionais com compromisso ético-político de atender os interesses da classe trabalhadora.

O exercício da autonomia relativa do(a) assistente social é de fundamental importância para contribuir na qualificação da política de assistência social. Através desse exercício, o(a) profissional tem a possibilidade de atuar de forma crítica, reflexiva e criativa no desenvolvimento e implementação de políticas sociais, contribuindo dessa forma para a melhoria e adequação destas políticas às demandas e necessidades da população atendida.

Desse modo, a relativa autonomia do(a) assistente social na gestão pode ser relacionada à capacidade do(a) profissional de tomar decisões e realizar intervenções com certa

independência dentro da pasta que está gerindo. Essa autonomia é resultado da construção de conhecimentos teórico-metodológicos sólidos, ética profissional, experiência prática e reconhecimento da importância do(a) assistente social como um agente de transformação social. Elementos sinalizadores do exercício da autonomia relativa pelos(as) profissionais participantes da pesquisa estão destacados nos depoimentos a seguir:

**Então, eu tive a grata sorte de trabalhar com ele, porque ele não me pede nada em troca do trabalho. Eu trabalho de acordo com o que a política de assistência social precisa ser trabalhada. Por mais que ele ainda não entenda completamente o que é a política da assistência social, mas ele me dá essa abertura de trabalhar e estar mostrando para ele o que é, como deve ser o trabalho. [...] Tenho, tenho total. Claro que tem algum momento que tem o embate, é de colocar mais servidor, de contratar mais servidor, você sabe que tem, algum embate sempre tem. Mas em relação do trabalho enquanto política de assistência social no município, hoje eu consigo fazer toda a política aqui dentro, como deve ser feito. Eu consigo fazer, ele não se impõe a isso. [...] Porque ele entregou a secretaria e pediu para eu trabalhar, para eu fazer o que teria que ser feito, dentro da legalidade.** Como ele é advogado, ele é muito legalista. Então ele exige que a gente trabalha tudo dentro da legalidade, na maior transparência possível. Então é isso que a gente vem fazendo. E isso dá uma tranquilidade de trabalho para nós. [...] Não, não, isso eu posso ficar bem à vontade para te falar. Que nem eu estava te falando, eu tive a grata sorte de trabalhar nessa administração. Porque realmente, ninguém me pergunta: o quê que você vai fazer com isso? Entendeu? **A minha equipe e eu enquanto gestora, nós determinamos o que é mais importante para a nossa população. Nós, secretaria de assistência social, o quê que é melhor para o nosso usuário? O que está precisando? O que vamos fazer para aquele local, para esse? Para aqueles usuários? O que vai de encontro a eles? Não sou questionada pelo meu gestor, pela administração em si, eu não sou questionada. Tenho essa liberdade de trabalho.** (G3)

**Então apesar de ter menos de um ano de atuação hoje na secretaria, já estou com várias demandas da população, que a gente leva também para o lado jurídico se é possível e daí nós vamos atrás para atender as prioridades estabelecidas pela população. E também da equipe técnica, que é quem está lá na frente do atendimento. Então é quem percebe se é necessário aumentar algum benefício eventual ou não, se a gente vai implantar algum programa, que é a nível de município, mas que vai vir contribuir para as demandas apresentadas, para diminuir ou sanar essas demandas.** Então com certeza, a gestão ela tem que ser democrática e ela tem que ter essa participação. Porque quem nem eu pontuei antes, a gente as vezes planeja aqui, dentro da sala, mas não é exatamente o que está acontecendo lá no dia a dia. Então muitas coisas são adaptadas e realmente temos que dar essa prioridade sim, para que o serviço consiga ter a qualidade e atingir realmente o objetivo que é proposto né. (G5)

**E a prefeita tem dado prioridade para a política da assistência. Aquilo que a gente propôs de orçamento, foi atendido. Aquilo que a gente está propondo de reestruturação, tem sido atendido. É pouca coisa que a gente tem que fazer muita disputa lá, sabe? [...] A gente tem liberdade. Agora**

acabamos de colocar uma comissão de fiscalização, não tem bem esse nome, né. Mas para fiscalizar possíveis fraudes, denúncias do Cadastro Único. **Toda a parte de recursos a gente leva dados para o conselho**, principalmente o da criança e do adolescente é um bom conselho. O da assistência ainda não tem noção toda da política. A gente está agora fazendo um convênio com a Universidade Federal do Paraná, com o curso de Serviço Social do Litoral, para eles irem fazer um fortalecimento da rede de proteção. **Então, a gente tem feito, leva os dados, indica a proposta, a gente... assim os conselheiros confiam bastante na equipe técnica, nos dados que a gente tem apresentado.** Como a gente conseguiu também captar recurso fora, um projeto feito com a participação dos conselheiros. Eles nunca viram isso, sabe? (G6)

Isso é uma coisa que eu falo com tranquilidade, em Piauí não existe isso. Então, **nós apresentamos quais seriam as prioridades da assistência, que vem através das deliberações dos conselhos, e através das necessidades, todo ano as diretorias apresentam as suas metas, eu incluo as metas que serão também pactuadas, e nós temos um planejamento. Então o orçamento, ele é feito dentro disso. E daí a gente vai na luta para conseguir esse orçamento e a partir, principalmente, da demanda colocada pelas famílias. Então, nós não temos intervenção política, do prefeito que diz: “oh, vocês estão planejando isso, mas vocês vão para cá”. Isso nós não temos.** O que nós chamamos sempre, é que em cada vitória, em cada conquista ele esteja, ele participe e ele verifique como é interessante e como essa política tem uma grandeza, no sentido de ser a maior carteira de serviços da prefeitura de Piauí, então criar instrumentos para isso. (G7)

Tranquilo. A execução orçamentária para mim, eu trabalhei desde dois mil e nove até a gestão passada, só de orçamento. Então ali é onde a gente faz o orçamento, onde vai o dinheiro. Então assim, para mim é muito tranquilo. **Aqui a gente conseguiu o respeito, foi construído, tanto o nosso contador, ele respeita, “oh, você tem um milhão lá na tua conta. – É mas esse aí veio para o COVID e eu ainda não tenho a liberdade de gastar ele com outra coisa, porque eu não tenho uma recomendação de quem mandou o dinheiro”. E eles respeitam de mais. Então assim, as prioridades, dessa questão aí de orçamento, é bem tranquilo também, a gente que define o quê que a gente vai precisar. [...] Tem aquelas situações assim, que a gente sempre briga, se for fazer uma reforma para a educação e para... só tem um dinheiro municipal, vai fazer uma reforma para a educação ou para a saúde, primeiro vai ser esses dois. Então, eu falo assim não tem interferência “olha, eu quero que você gasta o dinheiro em tal coisa”. Hoje a tem uma demanda... a gente tem a cesta básica aqui, a gente quer o cartão alimentação, mas por questões do mercado hoje, se você fazer um cartão de alimentação por oitenta reais hoje, você não compra nem um quilo de feijão praticamente. Como a gente ainda continua com essa questão aí da distribuição de cesta. Então assim a única coisa que não tem interferência de questão orçamentária, não. (G8)**

**Olha, assim ó, até o ano passado, como que era feito o orçamento? Eles me mandavam o que eu havia executado no ano anterior e quanto eu tinha de aumento, era isso. Então já vinha delimitado um valor, mas eu tinha uma certa autonomia sim, eu só sabia que eu tinha aquele valor lá, você entendeu? A questão era essa. E esse ano houve uma mudança na lógica de orçamento, foi agora que eles fizeram esse workshop de planejamento estratégico dentro da administração pública. Então eles foram**

primeiro trabalhar isso com os gestores, o que é um planejamento, as metas. Porque eles viram que realmente essa lógica estava inversa. E agora nós vamos montar o nosso orçamento, as nossas ações, o que nós queremos para o próximo ano e depois sim, sentar e ver se alguma coisa não dá, mas nós vamos ter essa liberdade de planejar. E eu tenho essa liberdade, você entendeu? Por exemplo, o quê que eu fiz para esse ano? **Eu fiz uma reunião com a diretoria dos oito conselhos e eu pedi que cada um trouxesse, dentro de uma data limite, um planejamento deles para dois mil e vinte e três.** Então assim, eu quero fazer uma campanha, eu quero fazer um evento, eu quero um folder, sei lá... mas assim que cada um trouxesse, para a gente já assim, porque todo ano era assim, chegava um conselho e “ah, eu preciso de um determinado recurso”, “ah, eu não tenho porque não estava no orçamento”. **Então agora, a gente sentou com eles, conversamos, explicamos, demonstramos o nosso orçamento do ano passado, quanto que era, e daí cada conselho trouxe o do seu planejamento para a gente ver o que a gente vai conseguir atender. As entidades da mesma forma, a gente senta com as entidades, coloca o nosso orçamento e junto com elas a gente tenta chegar aí num senso comum de quanto a gente consegue dar de aumento. Então assim, de uma forma geral eu tenho autonomia, sabe?** Tanto que no primeiro ano nosso, foi em dois mil e dezenove, era uma coisa assim que a gente não entendia, um exemplo, tinha um albergue nosso aqui que estava até sendo interdito de tão ruim que estava, e a gente tinha recurso, você entendeu? Isso em dois mil e dezoito. Para dois mil e dezenove nós já colocamos a reforma do albergue. **Por isso que eu falo que nós estamos conseguindo, eu nem digo avançar, nós estamos conseguindo colocar nossa secretaria hoje no mínimo que uma política tem que ter. Por isso, porque eu tenho essa liberdade. Tinha uma população indígena aqui que era tratada igual bicho, eles ficavam na praça, sem um banheiro, sem água, sem luz, nada, deitado na grama. Hoje em dia, nós conseguimos fazer uma casa, com água, com luz, com muro. Então assim, eu tenho toda a liberdade e o prefeito só me cobra isso, ações, ele fala para mim.** Que agora nós estamos vendo uma casa para o migrante, estamos vendo uma casa da mulher vítima de violência, que é tudo básico da assistência e que aqui não tinha. Então assim, eu tenho liberdade e ele só me cobra isso, me cobra muito até, ele me manda nossa... tudo o que os outros municípios assim maiores faz, ele me manda, sabe? **Então eu tenho essa liberdade, só que a gente não pode ficar parado, você tem que estar mostrando, com novas ações, então ele me cobra muito. Mas não vem lá de cima “faça isso”. Não. [...]** Isso, eu tenho essa liberdade. **Em alguns momentos dessa pandemia, por exemplo, eu fui lá para o gabinete e “não dá, eu preciso aumentar o benefício eventual, as pessoas estão...” daí eles suplementaram, aumentaram o recurso. Então assim, a gente tem essa liberdade. [...]** Eu percebo assim, que agora, nesta gestão e principalmente no segundo mandato agora, a gente consegue visualizar que as outras políticas estão enxergando a assistência diferente. Mas eu percebo assim que olha, nas pequenas coisas, você entendeu? sempre, nunca a assistência estava inclusa em um projeto, em um programa maior da prefeitura, até mesmo nas divulgações, nas campanhas, e aí o fato de estar tão atrasado. A assistência sempre foi acho vista muito assistencialista mesmo. **Só para época da campanha, só para entregar cesta básica, você entendeu? Porque o histórico nosso é esse. Não é muito antigo que a gestão aqui entregava, eu ouço coisas aqui que eu falo: “meu Deus”, sabe? Do gestor entregar mesmo a cesta básica, daqui na secretaria ter fila de pessoas para falar com o secretário, para ganhar cesta básica, para ganhar isso. Então essa visão de política pública a gente está conquistando.**

Tanto, que foi bem bacana nesse workshop que teve agora, foi dividido as falas, a nossa diretora teve uma fala para falar sobre a política pública, sobre como fazer política pública. **Então, eu vi isso como um reconhecimento, você entendeu? Era um lugar que estava gestores de todas as políticas, estava todos os gestores, cargos de confiança, e teve poucas falas e uma fala foi da nossa secretaria, por quê? Porque eles nos viram.** Sempre a gente recebe muito elogio dessa parte, o que vai daqui vai quase pronto, a gente manda um projeto para o Proj. por exemplo, eles quase não têm o que corrigir, os nossos ofícios tudo em dia. **Então assim, a gente recebe muito elogio. Hoje eu vejo que eles estão olhando já, mas eu já passei muita situação no começo, ixi já escutei muita coisa por parte de outros secretários, “ah, era índio? Ah, põe no ônibus. Ah não sei o que. Ah, joga da ponte. Morador de rua? Ah...”**, sabe? E nós tivemos várias oportunidades de mostrar que a nossa política era muito mais que uma cesta básica. Eles tiveram também, acho que esse ano, durante acho que uns dois meses, duas vezes na semana, o primeiro horário, era aberta uma reunião online, para todos os gestores, cargos de confiança e cada secretaria ia apresentar o que fazia. Então foi muito importante esse momento. Daí nós fomos colocar tudo, muitas pessoas vinham falar comigo “nossa, não sabia que vocês faziam tanta coisa, ah eu não sabia”, então eu penso que a gente foi quebrando aí, essa imagem assistência – cesta básica, assistência – cesta básica, entende? (G9)

Mas hoje, a partir do ano passado, eu era assistente social, que eu vim para a gestão, esta gestão tem a cabeça mais voltada né, são cargos comissionados, mesmo assim são técnicos né. Mas, o organograma era bem fora da realidade da política social, esse ano a gente vai estar organizando esse organograma, proteção especial, a básica, a gestão. **Agora, nesta gestão está tendo mais apoio. Então o profissional, o técnico, eu enquanto assistente social e frente a gestão, estamos conseguindo fazer melhorias na política de assistência.** [...] Então, o nosso orçamento é pequeno. Tanto que o organograma veio, o organograma para modificação através da conferência. Ter que organizar eles, então isso é uma solicitação da conferência. As trinta horas do assistente social ainda, que ainda aqui não configura. O carro também não, então fica difícil sempre esse debate. Mas procuramos, todas as demandas que elas levantam, as questões tanto da área do CREAS, a gente implantou agora para dois mil e vinte e três a questão da violência da mulher, do idoso, da criança vários programas da área da criança. Então, a gente tenta fazer assim. Não tenho problemas nisso. Não vejo, enquanto gestora, não tem ninguém que veja isso. Eu vejo muita cobrança nas instituições as vezes por querer sempre mais recursos. Mas a gente tenta, é que o nosso orçamento é pequeno também. **Mas, tudo o que for colocado aqui é total autonomia, não vejo essa pressão. As vezes surge uma pressão de outras coisas, mas eu digo o que pode e o que não pode para vereador, então eles escutam, não tem nada disso.** Então o orçamento que eu planejei para dois mil e vinte e três, a gente colocou aí vários programas na área da mulher, principalmente na área da violência. Na área da criança. O que já existe né, os benefícios eventuais e alguns outros programas, mas não vejo nem outro problema nisso aqui. Solicitando um orçamento maior para a gente poder trabalhar com isso, para a gente poder oferecer, garantir para população. Mas eu não tenho problema com isso aqui.” (G10)

Então, na verdade assim, a gente tem, se formos olhar o plano de governo né. **O plano de governo como ele foi elaborado por profissionais da área de assistência, então a base dele foi aquilo que a gente tem historicamente de luta, nas conferências de assistência, e por estar né, trabalhando na**

política os profissionais que participaram, essa compreensão e esse olhar sobre as reais necessidades. Então, absolutamente tudo o que tem no plano de governo, são demandas que a gente já tinha historicamente de deliberações de conferências, de discussões que perpassam né, o conselho de assistência social. Então esse que é o grande “que” da questão. Você tem um plano de governo que vai se materializar no PPA. E o PPA é o ponto de partida para a execução financeira, para a execução dos recursos, do orçamento. Então, não está descolado. Hoje, todas as demandas, e a gente vai quadrimestralmente a gente apresenta a prestação de contas detalhada no Conselho e é possível vislumbrar claramente que, primeiro com o SUAS, a gente executa os serviços, então não tem margem para ficar investindo recursos em questões que não são essenciais, questões da nossa rede. A nossa rede é grande, nós temos 29 unidades. Então, para manter toda essa rede, os serviços de proteção básica, os serviços de média, de alta complexidade, que são caríssimos no sentido da complexidade que é, então assim, não tem margem para a gente estar mudando. Então é isso, o plano, o PPA, o plano de governo ele representa aquilo que a gente já tinha historicamente de demandas, dos conselhos, demandas históricas da conferência. Então não tem margem para ficar destoando do que realmente é necessário.” (G11)

Não, a gente não tem essa dificuldade aqui. Como a gente assumiu essa função, isso tem ônus e bônus, de fazer o planejamento, de construir a LOA, de construir nosso Plano Plurianual, nossa LDO, de atender as demandas que tem nos serviços. Claro que a gente encontra um pouco de dificuldade quando se trata, ainda mais num momento de crise como esse, de execução com recursos livres, desse financiamento que está muito grande, a gente sabe disso. **Mas, a secretaria tem essa autonomia. Então a gente, mesmo com emenda parlamentar de vereador, emenda parlamentar federal, aquilo que não é destinado... a autonomia é da secretaria, autonomia da gestão, de construir ali, de ver o melhor processo de encaminhamento. Às vezes tem que ir dialogar com o prefeito, dizer: “oh, da forma como o deputado encaminhou essa emenda, tem essa, essa, essa implicação”. Se seguir aí é muito claro. Veio do deputado federal.** Mas aqui a gente tem também uma coisa que eu preciso dizer, que a grande maioria, por exemplo, das organizações da sociedade civil, tem muita clareza disso. A gente também fez um forte processo de capacitação, de regulação e de organização das entidades, de regulação e organização das OSC’s, para esse processo de relação. O fato de a gente ter criado, fazer, por exemplo, os termos de referência dentro da secretaria, as RMS, os empenhos, olhar, preparar os registros de preço, os pregões... isso foi dando maturidade. **A gente tem um setor financeiro muito competente. E de fato, tem muito pouco essa interferência para projetos escusos diferentes.** Primeiro, toda a nossa parceria com as organizações da sociedade civil é regulada pela treze mil e dezenove. Então, tudo é chamamento público. Até aquelas que a gente dispensa o chamamento público, porque a única entidade que executa aquele serviço, como por exemplo uma ILP de atendimento de idosos, só tem uma aqui. Mesmo assim, o chamamento é publicado, a dispensa é publicada. Ela é publicada no chamamento e o Termo de Colaboração também é publicado no chamamento. Para que fique claro, quanto é que vai, quando vai etc., etc. etc. “Ah, é a entidade tal que o vereador mandou, duzentos mil.” **Não tem registro no conselho, não tem nem diálogo com a secretaria. Tudo isso é regulado pelo conselho. Então, a gente não tem transferência de recursos para entidade que não esteja regulada por dentro, junto nos respectivos**

**conselhos, para estar apta a receber os recursos. E essa dificuldade a gente não passa. (G13)**

Evidencia-se que essa autonomia relativa é intrínseca ao papel que o(a) assistente social desempenha na promoção dos direitos humanos, lutando contra a desigualdade e buscando garantir condições dignas de vida para as pessoas em situação de vulnerabilidade e exclusão social. É perceptível que os(as) profissionais assistentes sociais que participam da pesquisa e ocupam o cargo de gestão da política de assistência social em seus respectivos municípios, se valem dessa autonomia relativa para transformar a área da assistência social, pelo qual se dedicam.

É possível apontar algumas dimensões, que se destacam a partir dos depoimentos anteriores, que dizem respeito a autonomia relativa do(a) assistente social atuando na gestão. A primeira dimensão é sobre o conhecimento profissional, pelo qual observa-se que o(a) profissional consegue analisar demandas, elaborar planos de intervenção, realizar diagnósticos sociais e propor políticas e projetos sociais adequados à realidade dos usuários que irão utilizar os serviços e benefícios socioassistenciais, tudo isso devido a formação teórico-metodológica que o(a) assistente social possui.

Outra dimensão que pode ser destacada é a tomada de decisão, quando o(a) profissional encaminha suas decisões baseadas em critérios técnicos e éticos, buscando a promoção do bem-estar dos indivíduos e grupos, em prol de quem trabalha. A gestão de recursos também é uma dimensão que se destaca no trabalho desenvolvido pelos(as) profissionais gestores(as), cuja responsabilidade é gerir recursos financeiros, humanos e materiais para execução de projetos e ações que visem o bem comum e que vão ao encontro dos interesses da classe trabalhadora. E por fim, a articulação interdisciplinar revela-se importante para consolidar a política de assistência social como direito, haja vista que articular-se com outros profissionais, com a gestão de outras políticas setoriais e com diferentes setores da sociedade é fundamental para alcançar objetivos comuns, o que contribui para a legitimidade das ações e a construção de políticas sociais mais inclusivas e participativas.

Importante destacar também a coerência que deve ter o(a) profissional assistente social quando lida principalmente com a gestão de recursos humanos estando a frente da gestão municipal da política de assistência social, no sentido de respeitar e dar liberdade para que a equipe técnica também possa realizar o trabalho com autonomia. Um exemplo dessa coerência pode ser notado a seguir:

**Tem coisas, que assim, isso tem ônus e bônus.** Então, quando aquele servidor fez um relatório, que é uma droga, que o Ministério Público manda, fala assim: “Secretário, o que é isso?” Essa autonomia te cobra um preço. Eu tenho tranquilidade para dizer: “Cara, como que você me manda um relatório desse?” Já teve situação. Agora, ao mesmo tempo, você tem que construir perspectiva de que esse cara tenha... “ah, mas olha só...” Autonomia é isso, aconteceu uma situação esses tempos, tal, tal, tal. Não, a nossa autonomia... Ótimo, eu discordei da decisão, estava na reunião, discordei da decisão, do encaminhamento, mas respeitei a autonomia da equipe técnica, e deixei isso muito claro. Foi. Por fim, aconteceu o que a gente imaginava que ia acontecer, porque entendia que era um equívoco. Quando veio a resposta, a equipe foi chamada para uma reunião, “o Ministério Público... e a gente queria que você fosse.” Eu falei: “Não. Eu não vou não. Se eu for, vai ser para perguntar as mesmas coisas que o Ministério Público vai perguntar.” Autonomia é isso. **“Vocês tiveram autonomia para decidir, quando tomaram essa decisão, era uma decisão de equipe, vocês escreveram, assinaram, responderam por ela, e eu respeitei.” Agora, no momento que se tem um ônus, e se quer um bônus, que se quer uma resposta porque teve elementos complicadores, a mesma capacidade técnica que vocês tiveram para decidir, vocês vão ter que ter para mudar rumos. E aí eu não vou lá fazer isso por vocês.** (G13)

Nesse sentido, são requeridos deste(a) profissional que está à frente da gestão habilidades no trato com a equipe, que requerem capacidade de negociação e valorização do cumprimento das prerrogativas e dos valores defendidos pelo Serviço Social. Com o respaldo político os(as) profissionais podem construir intervenções e práticas democráticas, tanto do ponto de vista da gestão do trabalho com as equipes, quanto do desenho institucional, contribuindo com a análise crítica das demandas que se apresentam para os serviços e programas nos quais atua como gestor(a), propondo intervenções embasadas na qualidade do serviço prestado.

Outro ponto a ser destacado, é o necessário reconhecimento das correlações de forças na instituição no qual se atua, além de formular estratégias e articulações fundamentais para consolidar a atuação profissional, a despeito das diversas tendências de precarização do trabalho e tentativas constantes de atividades inadequadas à profissão ocasionadas por desconhecimento do real objeto de intervenção do Serviço Social. Desse modo, a firmeza ética dos(as) profissionais assumindo cargos de gestão da política de assistência social deve ser evidenciado de maneira propositiva nos enfrentamentos referentes à defesa e qualidade do trabalho, como demonstrado na fala a seguir:

**E aí eu sempre tenho isso comigo, se algum dia eu tiver que tomar uma decisão enquanto gestora que vai ferir um princípio ético, eu deixo a gestão. Porque eu não vou negar a minha história, a minha identidade profissional por um momento que é passageiro.** Então, eu acho que assim

contribuir nesse sentido, no geral tenho o respeito sobre isso, mas às vezes alguns gestores de outras pastas não compreendem, acham que é porque eu sou muito seguro de mais ou não sei o que. Não. É porque eu tenho, eu sei o porquê disso. Talvez se fosse um outro que não tivesse caminhada na política, certamente ele não sofria com isso e ele não fazia a defesa. **Então, a gente não vive num contexto de mar de rosas. A gente, claro, tem muitos avanços, mas esses avanços também não caíram do céu. São avanços que a gente constrói arduamente com muita defesa do SUAS. Então isso para mim é, o meu compromisso é defender o SUAS, que é a política que eu me identifico e enquanto profissional assistente social tenho nessa trajetória e quero seguir construindo assim.** Então, essa é uma consideração e algo que eu tenho de certo comigo. Então, eu sei que a gente pode avançar muito, estando aqui na gestão, e claro tendo um gestor que nos permite alçar voo. **Mas eu sei também que, eu tenho isso muito claro, que a qualquer momento eu posso ter que deixar, se tiver que realmente ter uma decisão muito determinante, né. Então isso eu não tenho dúvidas. E eu acho que nesse sentindo também acaba sendo um pouco confortável por ser servidora pública, né. Porque eu estou num cargo, mas se amanhã eu tiver que sair eu volto a ser assistente social, e eu sou trabalhadora, eu preciso sobreviver, então eu tenho uma garantia de renda como servidora pública. Às vezes por ser só o cargo em comissão a pessoa vai ficar desempregada né, e isso acaba às vezes pesando em algumas decisões. Eu não estou dizendo que isso é, digamos assim, que as pessoas erram por causa disso, mas que acaba sendo também confortável essa segurança que eu tenho enquanto trabalhadora, somos todos classe trabalhadora, sobreviver também. Então, às vezes para algumas pessoas, talvez tenham esse limite às vezes de imediato tomar uma decisão que contrapõe.** Mas assim, em geral as contraposições são construídas e compreendidas. Mas é isso, acho que, eu tenho um perfil de ser meio briguenta, eu sei que também não é fácil, mas assim se a gente também não brigar por aquilo que a gente acredita não vale a pena. Não dá para só falar amém. (G11)

O compromisso ético-político manifestado neste depoimento, demonstra a clareza que o(a) profissional incorpora na sua consciência do significado do seu trabalho na perspectiva da competência crítica, procurando não sucumbir ao complexo jogo de conflitos e tensões que envolve o interesse de diferentes projetos societários. Para tanto, Raichelis (2010) manifesta que:

[...] refletir sobre os espaços sócio-ocupacionais do serviço social implica considerá-los como expressões das dimensões contraditórias do fazer profissional, nos quais se condensam e se confrontam concepções, valores, intencionalidades, propostas de sujeitos individuais e coletivos, articulados em torno de distintos projetos em disputa no espaço institucional onde se implementam políticas públicas. (Raichelis, 2010, p. 752)

Portanto, a autonomia relativa destaca a importância do(a) assistente social realizar o seu julgamento profissional de forma crítica e reflexiva, considerando as particularidades e contexto institucional no qual está inserido, agindo de forma responsável, pautado em

princípios éticos, com respeito aos limites da atuação profissional, buscando sempre o diálogo e a negociação para superar os desafios encontrados no exercício da prática.

Contudo, é importante destacar que essa autonomia não é absoluta e está condicionada a várias questões relacionadas à estrutura e cultura organizacional do ambiente institucional onde o(a) profissional está inserido, a legislação vigente e o contexto político-econômico, só para dar alguns exemplos. Dessa maneira, pode haver situações em que o exercício da autonomia relativa na gestão da política de assistência social é limitado ou dificultado. Foram identificados nos depoimentos situações que caracterizam essas dificuldades:

Eu tenho bastante liberdade, tenho bastante liberdade. Sento com a equipe sim, sempre sento com a coordenação, com a direção para que a gente possa ver com o que vamos gastar, o que vamos comprar. [...] Mas eu tenho bastante liberdade. **Lógico que sempre prestando também satisfação ao gestor do município, sempre prestando contas do que é feito para o prefeito, sempre para gestor.**” (G2)

**Eu sei que eu sou uma mediadora, muitos momentos eu tenho que ser mediadora entre o que o executivo, o que a prefeita imaginou para o seu governo, como promessa de campanha e desafio de efetivar, mas eu também tenho o meu lado técnico. Então, achar esse meio termo, primeiro desafio, achar esse meio termo como técnica e como cargo de confiança.** Achar esse meio termo, esse equilíbrio. Mas, a gente foi desde o início, e ela foi dando muita liberdade para a gente de dizer assim: “se não pode ser feito não faça”, “se vai ser irregular não faça”, “se não tem previsão em lei não execute”, “façam tudo que tiver previsão em lei, tiver previsão orçamentária, e for possível de executar na assistência”. Claro que uma ou outra situação chegou a nosso conhecimento: “olha, não dá para fazer isso?”, “essa pessoa procurou o gabinete, é possível?”, mas com muita liberdade. **Se eu me posicionava e dizia que não, a gente não podia fazer, era não. Por mais que fosse difícil para o político falar isso. Mas teve muita autonomia para trabalhar e para construir.** [...] Eles têm liberdade para contestar algumas questões, mas eu vejo que existe um entendimento grande por parte de... em geral, do trabalho que é realizado, **não existe nenhuma influência da prefeita em relação a nada da destinação de recurso, nenhuma. Ela não indica, ela não diz no quê que tem que ser gasto, pelo contrário.** Nós temos um diálogo assim “olha prefeita, nós vamos começar a trabalhar com essa demanda aqui na assistência social baseado nisso, nesse atendimento, na demanda que está se apresentando no CRAS, nós estamos pensando em criar esse programa municipal, eu já verifiquei, tem recurso para isso e tudo o mais”. Ok. **Já levamos tudo pronto. É mais uma discussão para ela saber o que está sendo ampliado no município. Mas, não existe interferência dela, do executivo em relação aos recursos aqui da assistência, esses recursos.** [...] Os recursos federais, nós tivemos uma troca de diretor de departamento faz duas semanas, então **nós tínhamos uma diretora aqui de departamento que infelizmente não deu certo, não deu conta do trabalho, tivemos um problema aqui no município com recursos. Por questões políticas, cargo político e não deu certo. Já não estava dando certo a algum tempo e eu já estava preocupada com tudo isso, com essa questão**

do controle dos recursos federais e prestação de contas, não estavam saindo no prazo e já tinha comunicado o executivo que nós teríamos problema. Só que eu não tinha autonomia para tomar uma decisão. Quando chegou num ponto crítico aqui, de bloqueio de recurso, por falta de prestação de contas, por perder prazo de prestação de contas, a gente conseguiu desligar essa pessoa e assumiu uma outra diretora. (G4)

Mas assim, eu penso também, é uma questão cultural aqui também, sabe? Então isso é bem difícil de lidar nos municípios, essa questão cultural. **Porque às vezes você chega em um município você fala: “a política da assistência é assim, assim, tem que ser assim e assado”.** Mas daí parece que as pessoas ou não gostam, ou não querem se envolver, porque existe o pensar, o trabalhar existe o pensar, enfim, o planejamento. Envolve muitas coisas. E aqui, eu estou com uma dificuldade maior também, além dessa questão da... uma questão de espaço físico, porque eu não tenho a estrutura da secretaria da assistência, só tenho o CRAS e o espaço do órgão gestor e o centro de convivência. Então a minha secretaria, o órgão gestor, “vou ficar lotada em tal lugar”, não tem. E a minha equipe também. A equipe é muito reduzida. Porque daí a gente, [...] como assistente social a gente acaba fazendo. É gestora, mas chega alguém ali você atende, você orienta. Se você não atende a pessoa, você orienta, o técnico que está ali, você vai orientando, enfim. E isso acaba dificultando muito o trabalho, daí não anda. Porque eu tenho autonomia para fazer o meu trabalho, eu tenho muita autonomia. Mas, essas questões que acaba dificultando bastante a atuação da gente enquanto gestora, sabe? [...] No ano passado, por ser o primeiro ano, eu tive um pouco de dificuldade. Até as coisas começarem a alinhar e também a gestão, primeiro ano do prefeito, mas assim foi caminhando. Esse ano também muito mais tranquilo. Então assim, continuo tendo autonomia sabe? Se você falar: “oh, amanhã eu preciso comprar, ou semana que vem, um computador”, tem licitação, não tem, eu preciso. Vou no setor de compras ou contabilidade, faço o pedido e é já, não demora muito eu sou atendida, sabe? eu não tenho necessidade igual... não é o inverso, “oh, você tem que fazer” ... não, não. Eu tenho autonomia para comprar e falar “estou precisando disso”. Igual eu te falei, para mim, sendo gestora, é muito tranquilo esse momento que estou vivendo por conta que eu posso falar do meu trabalho, “eu quero uma sala a mais, quero uma menos, preciso de tantas pessoas para trabalhar comigo”, é muito tranquilo. Como eu falei, o município como faz tempo que não faz concurso, é a questão dos recursos humanos, mas a questão das despesas eu tenho autonomia. Por exemplo, os gastos aqui do CRAS, mensal eu faço as comprar por aqui mesmo. Proteção Especial também, enfim é bem tranquilo, bem tranquilo. Eu tenho autonomia para poder comprar. **Dentro daquilo que está licitado, ninguém fica questionando: “ah, você precisa mesmo, ah, você só pode comprar um ou dois”.** Não. Eu tenho autonomia para fazer. [...] Sabe assim, já conversei várias vezes com o prefeito: “Eu preciso. Preciso equipe, preciso espaço”. Porque assim, se você não tem o mínimo que é espaço e equipe, você não consegue resolver as coisas. **A ação fica muito reduzida.** Então assim, tem cobranças do Escritório Regional para nós aqui adequar isso. Do Ministério Público. (...) **Então isso reduz muito a ação da gente. Até porque assim, o quê que o gestor faz na política da assistência? Ele tem que planejar a política da assistência e dar diretriz**

**para a equipe. E aí enquanto a gente fica apagando incêndio, a gente não faz a parte do gestor. Embora a gente tenha todo o conhecimento da política, desde lá de trás. Isso é o desafio maior aqui, eu vejo no município, sabe?** [...] E assim, não que a política da assistência não tenha atenção por parte do prefeito. Igual eu falei, a gente consegue conversar tranquilo, enfim. Ele não é uma pessoa que impõe, “eu quero isso, quero aquilo da tua secretaria”, ele só quer que ela ande. Que ela vai andando com as próprias pernas. Só que assim, a dificuldade comigo e eles é essa questão da contratação mesmo do pessoal. (G12)

Então, embora tenha sido verbalizado nos três depoimentos que a gestão municipal lhes possibilita atuar com autonomia e liberdade dentro dos parâmetros técnicos e éticos previstos na legislação que norteia a política de assistência social, observa-se alguns limites e dificuldades enfrentados por estes(as) profissionais que lhes impedem de avançar democraticamente. Algumas razões que impedem o exercício da autonomia relativa evidenciados nesses depoimentos podem estar relacionados a uma estrutura hierárquica e burocrática, no qual o(a) gestor(a) está inserido(a), sendo as decisões e diretrizes impostas de cima para baixo e reduzindo a capacidade de autonomia e decisão deste(a) gestor(a). E isso está relacionado ao fato de ter que estar prestando contas das suas decisões ao gestor municipal de maneira constante, ou de, embora ter a liberdade de organizar os trabalhos da secretaria municipal de assistência social, não ter tido força política para desligar um cargo de direção que não estava colaborando com o andamento dos trabalhos.

Outra razão observada está intrinsecamente relacionada a restrições orçamentárias, cuja falta de recursos limita a capacidade do(a) profissional em implementar suas propostas ou desenvolver novas ações e programas de forma autônoma. Associado a isto encontra-se a resistência às mudanças ou às novas abordagens e propostas realizadas pelo(a) profissional, o que limita a sua capacidade de inovação e intervenção democrática. Elementos contidos nas falas revelam a falta de equipes, cargos comissionados, falta de recursos específicos para a assistência social, sobrecarga de trabalho, enfim, limites institucionais que dificultam a ação.

Desse modo, o trabalho profissional do(a) assistente social ocupando o cargo de gestão da política municipal de assistência social é permeado por tensões das contradições sociais advindas da relação entre capital e trabalho. De acordo com Yamamoto (2015, p. 219) “é nesse terreno denso de tensões e contradições sociais que se situa o protagonismo profissional”. Mesmo dispondo de uma autonomia relativa na condução de suas atividades, o trabalho está condicionado às circunstâncias estabelecidas pelo empregador, o que impacta diretamente na possibilidade de materialização do projeto profissional neste espaço ocupacional específico que

é a gestão da política municipal de assistência social. Assimilar a realidade social em que os(as) assistentes sociais trabalham significa compreender quão complexa é a atuação profissional diante de relações sociais exploratórias provenientes da sociedade capitalista.

Iamamoto (2015) sintetiza que a relativa autonomia profissional, resguardada pela legislação profissional e passível de reclamação judicial, possibilita imprimir uma direção social ao trabalho do(a) assistente social. Efetivar essa autonomia depende da correlação de forças econômica, política e cultural encontradas na sociedade, e que se manifestam nos distintos espaços ocupacionais na relação com sujeitos sociais determinados.

E nesses espaços ocupacionais, os(as) assistentes sociais exercem suas competências e atribuições profissionais, que resguardadas por lei, podem ser descritas como: formulação, gestão, monitoramento, implementação e avaliação de políticas, programas e projetos sociais; estudos socioeconômicos; orientação social a indivíduos, grupos e famílias; assessorias, consultorias e supervisão técnica; mobilização social e práticas educativas; instruções sociais de processos, sentenças e decisões; formulação do projeto de trabalho profissional e pesquisa; magistério, direção e supervisão acadêmica (Iamamoto, 2015).

As atribuições e competências profissionais dos(as) assistentes sociais são norteadas por direitos e deveres inscritos no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8.662/93). Assim, o perfil para a atuação profissional, sobretudo na gestão da política de assistência social, deve primar pela perspectiva totalizante, baseado na identificação dos determinantes socioeconômicos e culturais das desigualdades sociais e não em abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, que reforçam práticas conservadoras de trato das situações sociais como problemas individuais (CFESS, 2011).

O CFESS, com objetivo de discutir o trabalho de assistentes sociais na política de assistência social, numa perspectiva de consolidar esta política como direito, assegurando as condições técnicas e éticas requeridas para o exercício do trabalho com qualidade, reedita a publicação *Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de Assistência Social* (2011). Tal publicação constitui-se como um dos instrumentos que aproxima o projeto ético político do Serviço Social a uma política de assistência social como direito e prerrogativa de atender a quem dela necessitar. Nesse sentido, os parâmetros indicam uma intervenção orientada por uma perspectiva crítica que prevê:

[...] leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços e formas de luta e organização dos/as trabalhadores/as em defesa de seus direitos;

formulação e construção coletiva, em conjunto com os/as trabalhadores/as, de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação dos direitos. (CFESS, 2011, p. 18).

Esses mesmos parâmetros reafirmam competências gerais dos profissionais de Serviço Social, particularmente na política de assistência social, conforme as Diretrizes Curriculares da ABEPSS, de 1996:

I – apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais numa perspectiva de totalidade; II – análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do Capitalismo no país e as particularidades regionais; III – compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; IV – identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado (CFESS, 2011, p. 17-18).

A partir dessas competências, o profissional de Serviço Social, que também é afetado pelas condições objetivas e subjetivas do trabalho, pode realizar uma análise crítica da realidade, para a partir disso estruturar seu trabalho e estabelecer as competências e atribuições específicas necessárias ao enfrentamento das situações e demandas sociais que se apresentam em seu cotidiano. As competências específicas dos(as) assistentes sociais na área da política de assistência são assim descritas de maneira complementar e indissociável:

1 – dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos (...); 2 – dimensão de intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização organização popular (...); 3 – dimensão da inserção profissional voltada para a inserção nos espaços democráticos de controle social e construção de estratégias para fomentar a participação (...); 4 – dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade (...); 5 – dimensão que se materializa na realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora (...); 6 – dimensão pedagógica-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas (...) (CFESS, 2011, p. 19-20).

A possibilidade de materializar essas dimensões pode ser feita sob diversos aspectos na atuação profissional dentro da política de assistência social. Contudo, no exercício

profissional direcionado a gestão da política municipal de assistência social destacamos as seguintes possibilidades de intervenção, que podem contribuir para o fortalecimento desta política e do trabalho profissional:

I – realizar pesquisas para identificação das demandas e reconhecimento das situações de vida da população, que subsidiem os planos de assistência social; II – formular e executar programas, projetos, benefícios e serviços próprios da Assistência Social (...); III – elaborar, executar e avaliar os planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas (...); IV – realizar estudos sistemáticos com a equipe do CRAS e do CREAS, na perspectiva de análise conjunta da realidade e planejamento coletivo das ações (...); V – prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública, empresas privadas e movimentos sociais em matéria relacionada à política de assistência social e acesso aos direitos civis, políticos e sociais; VI – realizar visitas, perícias técnicas, laudos, informações e pareceres sobre o acesso e implementação da política de assistência social; VII – realizar estudos socioeconômicos para identificação de demandas e necessidades sociais; VIII – exercer funções de direção e/ou coordenação nos CRAS, CREAS e Secretaria de Assistência Social; IX – fortalecer a execução direta dos serviços socioassistenciais pela prefeitura, governo do DF e governos estaduais em suas áreas de abrangência; X – realizar estudo e estabelecer cadastro atualizado de entidades e rede de atendimentos públicos e privados; XI – prestar assessoria e supervisão às entidades não governamentais que constituem a rede socioassistencial; XII – acionar os sistemas de garantia de direitos (...); XIII – supervisionar direta e sistematicamente os/as estagiários/as de Serviço Social (CFESS, 2011, p. 21-23).

A intervenção profissional dentro destas estratégias assinaladas, pode contribuir com uma atuação no âmbito da gestão que permita superar a figura de um gestor meramente burocrata e tecnicista, que se preocupa unicamente com o mero cumprimento das normas legais e rotinas institucionais. É possível avançar para um exercício profissional com foco no cidadão e na democratização, comprometido com a transparência governamental.

O objetivo deste estudo perpassa pela análise das atribuições e competências do(a) assistente social no exercício da função de gestão da política municipal de assistência social. Desta forma, buscou-se avaliar de que maneira os(as) profissionais gestores(as) encaminham a prática da gestão no dia a dia de trabalho.

Partindo de questionamentos realizados na pesquisa sobre as ações desenvolvidas no exercício profissional na função de gestores(as) municipais da política de assistência social, e relacionando as respostas com as determinações legais expressos na lei que regulamenta a profissão e diretrizes e parâmetros de atuação de assistentes social na política de assistência social, observa-se a expressividade de atividades realizadas pelos gestores(as) que remetem a atribuições e competências profissionais do(a) assistente social.

Tal constatação possibilitou evidenciar a forma de organização desse trabalho de gestão de diferentes maneiras, que acontecem interrelacionadas, mas que possibilitam traçar um contorno de atuação profissional na gestão da política municipal de assistência social que perpassa por: elaborar, gerenciar e avaliar a política social de assistência social; desempenhar tarefas administrativas: planejar, organizar, orientar, controlar as atividades desenvolvidas nos serviços conforme determinado em documentos oficiais, para isso envolvendo questões relacionadas à fluxos e rotinas, documentação, reuniões, eventos, etc.; participar de forma sistemática em reuniões que envolvem planejamento de atividades e avaliação do processo de trabalho, com equipes de referência dos serviços; coordenar e até mesmo capacitar equipes de trabalho; participar e estimular a participação nas instâncias de controle social e conselhos de direitos; articular recursos financeiros; administrar os recursos financeiros disponíveis e a serem captados pelo município; planejar, elaborar, implementar, avaliar e coordenar orçamentos; elaborar e publicizar a prestação de contas para os diferentes atores envolvidos; montar e executar projetos advindos de convênios do município com o Estado e a União; encaminhar a busca de parcerias com outros órgãos municipais, estaduais ou federais; acompanhar processos como solicitações, convênios, verificação de prestação de contas, dentre outros; articular parcerias, viabilizando e participando de projetos de interesse do município; e, alimentar sistemas de informação.

A participação política de alguns(mas) profissionais assistentes sociais gestores(as) ficou evidenciado em alguns relatos trazidos pelos(as) entrevistados no que se refere à participação na formulação de leis, em audiências públicas e reuniões com o legislativo municipal, e em outras instâncias de articulação e incidência política, como conselhos e comissões intergestores bi e tripartite e colegiado de gestores estadual e nacional, que destacam o envolvimento destes(as) gestores(as) para além dos aspectos técnicos da gestão.

Outro aspecto relatado nas entrevistas por alguns(mas) gestores(as) destaca o caráter provocador da atuação profissional no sentido de organizar e qualificar a oferta de projetos, programas e serviços socioassistenciais no município por meio de reordenamento de serviços e redirecionamento de fluxos e protocolos. Com isto, evidencia-se que o(a) profissional assistente social contribui de maneira propositiva com alternativas e estratégias resolutivas nas questões relacionadas às demandas crescentes da Secretaria Municipal de Assistência Social que capitaneia, buscando qualificar o atendimento à população usuária.

Corroborando com a ideia apresentada acima, o relato apresentado na sequência indica a capacidade do(a) assistente social de realizar reflexões e análise da realidade para superar o

mero cumprimento de tarefas segmentadas, burocratizadas e desconectadas das necessidades sociais da população usuária:

Demanda também uma análise diária, estudos constantes e também aí, um debruçar sobre a teoria e a realidade para que se forneça subsídios para a sua equipe e que seja possível então se verificar que o que o secretário está dizendo está dentro do SUAS, os “nós” que se tem, para que seja possível produzir documentos. Então, a entrega de protocolos, a entrega de portarias e que isso é o que vai efetuado na prática, porque somente a fala, a lei, ela é morta e a gente tem que traduzir isso em ações. Em ações que estejam direcionadas por documentos. Então, é assim que eu viabilizo a minha prática diária. (G7)

Tais atividades evidenciam que na condução da política municipal de assistência social, estes(as) profissionais atuando enquanto agentes públicos, desempenham um papel estratégico como principais responsáveis pelas funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, avaliação e monitoramentos dos serviços socioassistenciais desenvolvidos.

A função de articulador também ficou evidenciado na pesquisa, uma vez que a articulação intersetorial é uma abordagem fundamental no trabalho do(a) assistente social, pois envolve a colaboração entre diversos setores e profissionais para abordar as necessidades complexas e multifacetadas dos indivíduos e famílias. A competência para a articulação corrobora com a ideia de que os problemas sociais, na maioria das vezes, não podem ser resolvidos por um único setor ou área, exigindo cooperação e coordenação entre várias partes interessadas, evitando que os problemas sejam tratados de forma fragmentada, através de ações desarticuladas que dificultam a inclusão social.

Além do que, a articulação intersetorial como ferramenta da gestão, potencializa a rede de proteção social, viabilizando o acesso efetivo da população aos equipamentos e serviços socioassistenciais, pois incorpora a ideia de equidade, integração e territorialidade. A respeito da estratégia de articulação intersetorial, a fala a seguir exemplifica muito bem a questão de se tratar o todo da situação apresentada:

Hoje, a criança da casa abrigo, não é minha criança da casa abrigo. Ela é criança da saúde, ela é criança da educação, ela é criança do esporte, ela é criança da cultura, e isso faz com que a gente, com que todo mundo vê que cada política é responsável pela aquela criança na casa abrigo. (G8)

Observa-se que o(a) profissional neste caso em específico, tem a nítida clareza que a intersetorialidade perpassa pelas diversas políticas setoriais. Demonstra que esta lógica de gestão rompe com modelos fragmentados, para dar lugar a atitudes que promovem a articulação

entre as políticas públicas, buscando realizar ações conjuntas com outras políticas setoriais visando a proteção e a inclusão social, garantindo a participação de todos os atores envolvidos na consolidação de direitos sociais. Demonstra a maturidade intelectual da profissão de Serviço Social em estabelecer diálogos frutuosos com outros campos de saber com objetivo de alargamento da cidadania.

A condução da gestão por assistentes sociais revela também que o processo de tomada de decisões pode ter um caráter participativo, levando em conta as análises das equipes, as demandas da população usuária, como também a construção de argumentos palpáveis para convencer instâncias superiores acerca dos encaminhamentos propostos. Então, a lógica participativa é o reconhecimento do fazer profissional que busca construir saídas que não levem ao desvio da função ou intervenções alheias à profissão. Um depoimento que exemplifica a contribuição da gestão de um(a) assistente social com a adoção de estratégias participativas pode ser verificado abaixo:

**Seria mais fácil decidir, mas a efetividade da decisão seria mais difícil.** Então, eu digo assim, nós temos as conferências, o nosso plano plurianual desse ano, foi feito através das conferências, do plano de governo, foi passado para as equipes. A gente teve uma reunião com as coordenações, eu vou falar coordenação porque são cento e vinte servidores, para a gente chamar todo mundo para discutir, então assim, eu tenho as minhas coordenações. Chamou ali o pessoal da coordenação básica, dos CRAS, do serviço de convivência, a diretoria da proteção básica e a gente olhou aquele plano rascunho e falou: “olha, isso aqui está na conferência, isso aqui é demanda de vocês, isso daqui é demanda nossa. Como é que a gente vai trabalhar?” E eles foram colocando informações em relação a isso. Também fizemos o mesmo movimento com o pessoal da especial, o mesmo movimento com o conselho municipal de assistência social, para saber: “olha, isso aqui é nossa”... depois que a gente fechou a gestão, foi para o conselho para decidir, e depois que todo mundo colocou as informações que precisava que achou relevante, e depois a gente foi para a votação. **Então eu vou dizer assim, foi uma participação de todo mundo. E aí, cada unidade, dentro do seu território, fez o seu plano, o plano municipal, o plano deles daquele território, do CRAS. Então, a maioria tem o plano de cada CRAS de acordo com aquilo que a gente discutiu no macro.** (G8)

A tomada de decisão participativa na política de assistência social é uma interpelação que envolve também a inclusão ativa e significativa dos cidadãos que utilizam os serviços de assistência social nas decisões que afetam suas vidas. A utilização desta abordagem, ao mesmo tempo que melhora a qualidade dos serviços oferecidos, também contribui para o empoderamento dos beneficiários, promove autodeterminação, dignidade e igualdade.

No que refere-se a relação com a população usuária dos serviços, programas e projetos geridos pelo(a) assistente social gestor(a), podem ser pontuados como intervenções diferenciais, a partir dos dados levantados com a pesquisa, a promoção de espaços de consulta e participação por meio de grupos, audiências públicas, reuniões descentralizadas, a garantia do princípio da transparência na condução e execução do orçamento público, e a definição de regras de acesso, visando sempre a ampliação dos direitos. Tais situações coadunam com o estabelecido nos princípios do Código de Ética do(a) Assistente Social, principalmente no que se refere ao posicionamento em favor da equidade e justiça social.

Outro aspecto que caracteriza a contribuição do(a) assistente social ocupando o cargo de gestão, para a construção de mediações que qualificam a política de assistência social, é a viabilização que este(a) profissional possibilita aos processos formativos e o fomento ao aprimoramento intelectual como recurso indispensável a qualificação da intervenção na gestão do trabalho. Alguns(mas) gestores(as) indicaram na pesquisa a preocupação em assegurar o aprimoramento intelectual de suas equipes, fomentando o acesso a espaços participativos dentro e fora do ambiente de trabalho, como demonstrado a seguir:

E essa questão da qualificação mesmo da equipe, sabe? Eu acho que é uma coisa assim, que está todo dia na minha cabeça, como é que dá para qualificar, como que dá para envolver, como é que dá para elas perceberem, para elas fazerem essa análise entre o que eu estou lendo e a realidade, e o que eu vou fazer, o que eu vou propor. Essa virada de chave não é fácil também de fazer e eu tenho tido bastante...é onde eu tenho tido mais avanço, mas é onde eu tenho muito mais para avançar. (G6)

É importante destacar que houve sinalizações destes(as) profissionais de reconhecerem como espaço formativo, propiciadores de reflexão e aprofundamento teórico, as articulações em rede, reuniões de equipe, seminários, congressos e outros espaços extras ao local de trabalho, no sentido de discutir o processo de trabalho realizado. A defesa do aprimoramento intelectual das equipes que estão sob sua subordinação hierárquica dentro do espaço de gestão da política de assistência social, demonstra o reconhecimento do estudo como uma forma de atualização do exercício profissional, o que reforça o compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população como uma competência profissional. Embora, verifica-se uma ênfase maior no domínio das diretrizes e normativas referentes à operacionalização da política setorial que se está atuando, em detrimento ao estudo das formulações teóricas em torno dos temas que desdobram o fazer profissional.

Raichelis (2010) contribui com essa discussão ao sinalizar que o trabalho da política de assistência social, além das condições institucionais para a efetivar a intervenção, é apoiado

de maneira estratégica no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de pessoal. Para a autora, as alterações sofridas pela assistência social a partir dos anos 1990, trouxeram a necessidade da “ressignificação do trabalho na assistência social”, referenciado em um projeto profissional coletivo de redefinição do trabalho, das formas de “organização e gestão institucional que incorporam mecanismos permeados de democratização, qualificação e capacitação continuada como questão estratégica para a valorização da intervenção profissional no SUAS” (Raichelis, 2010, p. 766).

Desse modo, investir em qualificação profissional torna-se fundamental. Pois, “quanto mais qualificados os servidores e trabalhadores da assistência social, menos sujeitos a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de cooptação nos espaços institucionais, conferindo qualidade e consistência ao trabalho realizado” (Raichelis, 2010, p. 766).

Por isso, o investimento que os(as) profissionais assistentes sociais gestores(as) fazem em qualificação e capacitação continuada, garantindo espaços coletivos de estudo e de reflexão sobre o trabalho para suas equipes, evidencia a luta pelas melhorias das condições de trabalho e da qualidade dos serviços prestados à população.

Outra questão relevante encontrada na pesquisa de campo diz respeito ao compromisso de alguns(mas) destes (as) profissionais assistentes sociais com a ampliação do quadro de recursos humanos nos serviços, programas e projetos oferecidos na política de assistência social dos respectivos municípios de atuação, seja contratando profissionais via concurso público existente ou promovendo e articulando a realização de concursos públicos para esta finalidade.

A gente também chamou do concurso público uma pedagoga, duas ou mais psicólogas, abrimos um PSS, porque já tinha terminado o concurso de assistente social. [...] Então a gente está assim, colocou mais pessoa, mas precisa vir um concurso público, trabalhar com mais efetivas, que é a próxima meta. (G6)

[...] para você ter uma noção, nós somos em cinco na gestão, então tem eu, a diretora e três gerentes, e nós somos os cinco de carreira, sabe? Então assim, todas as pessoas que eu indiquei, ele acatou. Eu não tenho ninguém aqui na gestão cargo político, todos são servidores de carreira técnico. (G9)

[...] para entender o que significa você ter uma gestão com perfil técnico, de dois mil e dezessete para cá, hoje nós já chamamos noventa e três servidores de concurso público. Nos equipamentos públicos nós não temos um cargo comissionado trabalhando. São só servidores de carreira. Na gestão nós temos. Mas quem vem de cargo comissionado fica na gestão, não vai para os serviços. (G13)

A ampliação de número de servidores(as), com preferência a contratação de trabalhadores(as) com estabilidade funcional a partir do ingresso via concurso público é um indicativo do esforço realizado para proporcionar uma execução qualitativa dos serviços socioassistenciais no município.

Porém, essa constatação na pesquisa não é majoritária em todos os municípios participantes. Verificou-se essa tendência nos municípios de médio e grande porte. Por sua vez, a realidade dos municípios de pequeno porte I e II, retrata uma estrutura administrativa de gestão frágil, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados. Esse cenário pode ser retratado a partir das seguintes falas:

E muitas vezes eu deixo a gestão até um pouco de lado, fico aqui depois das cinco, depois das seis, a hora que aquela demanda da equipe já se solucionou, que eles já estão na casa, resolvendo as situações de gestão. Até porque hoje eu acumulo o cargo de secretária e órgão gestor, eu sou sozinha neste momento [...] No ano passado nós tivemos um momento muito difícil, que uma assistente social nossa faleceu pelo COVID, e a outra assistente social estava de férias fora do município, então eu me vi atuando com visita, liberando benefício eventual, porque eu não tinha como deixar o município de ser atendido naquele momento crítico. (G1)

Existe toda uma estrutura que a NOB/RH exige, a tipificação exige, que nós não temos isso. Então torna-se mais complicado trabalhar. Hoje mesmo numa casa que caberia no máximo cinco crianças, nós temos oito hoje. Então já é bem complicado isso, sabe? Mas a gente acaba trabalhando com o todo, com a média, com a básica e com a alta complexidade. (G2)

A assistência é a secretaria que tem mais cargos comissionados, para você ter uma ideia. Por quê? Porque a nossa política de NOB/RH, ela tem que ser cumprida. [...] Todas as ações que são extra horário de trabalho, tudo, sem nenhuma exceção, quem desenvolve aqui somos nós, os comissionados. É para trabalhar com a população de rua no frio intenso, somos nós que estamos na rua. [...] Então assim, muita parte da demanda, do trabalho que a gente não tem organizado, estruturado, mas a gente acaba tendo que cumprir em algumas situações extremas, especiais, somos nós que estamos na rua. [...] Mas eu digo que isso não é interessante, por quê? Porque nós vamos embora e o trabalho não existe. E a gestão anterior fazia a mesma coisa. Quem realizava essas ações era a equipe comissionada. E é um trabalho que não está estruturado, não está organizado, não tem equipe técnica. Então, vamos desenvolver de qualquer jeito, mas vamos desenvolver. Mas vamos embora e ele no papel, perante os conselhos, perante a organização da secretaria ele não existe. (G4)

Mas eu tenho aqui no CRAS, de equipe eu só tenho hoje a psicóloga quarenta horas e duas técnicas administrativas. A assistente social está de licença maternidade, o município ainda não colocou alguém no lugar. Está fazendo teste seletivo agora. E não tem o coordenador. E lá no órgão gestor eu respondo por vinte horas a parte do Ministério Público e daí tem uma psicóloga vinte horas também, só. A gente não tem administrativo e nada. E a Casa Lar, que também falta o coordenador e a gente tem que sempre estar ali.

[...] Daí eu fico... dou o suporte aqui meio período, meio período vou lá na outra sala, para ficar com a psicóloga. Porque ela também tem vinte horas da saúde né. Esse tempo a gente sempre está junto, discutindo, encaminhando o que precisa. (G12)

Tais fatores demonstram as questões afetas a um contexto social marcado pela reestruturação produtiva que atinge a classe trabalhadora. Essa dinâmica de precarização atinge também a administração pública promovendo uma crescente onda de trabalho precário, parcial, temporário, com flexibilização de vínculos e de direitos, gerando uma deterioração da qualidade do trabalho e das condições em que ele é exercido. Observa-se a partir dos depoimentos um cenário de acúmulo de funções, que gera sobrecarga de trabalho e, conseqüentemente, desgaste físico e mental, além da precariedade da estrutura organizacional dos serviços do SUAS.

E esse contexto na área da política de assistência social é ainda mais preocupante pois,

Se este é um desafio para toda a administração pública brasileira, em função das questões que atingem o mundo do trabalho, o Estado e as políticas públicas na contemporaneidade, inegavelmente assume características específicas na assistência social, pelo seu histórico de desprofissionalização e de atuação com base em estruturas improvisadas e descontínuas, do qual são expressões emblemáticas a cultura autoritária, patrimonialista e clientelista e o primordismo persistente e *(re)atualizado* nesta área, indicando possivelmente a adoção de novas estratégias de *(re)legitimação* desse instituto. (Raichelis, 2010, p. 760 grifos da autora)

Nesse sentido, Raichelis (2010) ainda adverte que a análise das condições de trabalho e as possibilidades de ampliação e qualificação no âmbito do SUAS, não pode ser desvinculada da dinâmica macrossocietária, tampouco ser tratada como uma responsabilidade individual do trabalhador. Desta maneira, o(a) profissional assistente social atuando a frente da gestão municipal da política de assistência social, precisa estar conectado(a) a ótica do trabalho coletivo dentro de parâmetros ético-políticos orientadores do trabalho profissional.

No trabalho desenvolvido no órgão gestor municipal da política de assistente, os(as) profissionais assistentes sociais envolvem-se com vários procedimentos que abrangem a gestão financeira e orçamentária do SUAS. Os depoimentos colhidos na pesquisa deixaram evidentes que uma das atribuições mais recorrentes no trabalho diário do órgão gestor é a organização e o gerenciamento dos sistemas de informação do Governo Federal, do estado e do município.

São registrados nesses sistemas diversas informações que demonstram e identificam o trabalho que está sendo desenvolvido. Não podendo ser negligenciados, pois são necessários para criação de indicadores de avaliação e monitoramento que contribuirá para a elaboração de

planos de ação da secretaria para a política municipal de assistência social, além de viabilizar o repasse de recursos financeiros de outras esferas para o município. Isso porque os relatórios de gestão, incluindo o relatório financeiro, garantem a continuidade do repasse de recursos e outras pactuações que se fizerem necessárias para a continuidade dos serviços socioassistenciais.

Outra situação recorrente no trabalho desenvolvido junto ao órgão gestor da política de assistência social é a responsabilidade sobre a execução financeira e orçamentária do SUAS. A LOAS em seu artigo 30, definiu que os recursos financeiros só poderão ser repassados via fundos públicos, estabelecendo que para receber repasses financeiros do governo federal, estados e municípios deveriam ter instituídos conselhos, planos e fundos. Destaca-se que a Lei nº 12.435/2011, conhecida como a Lei do SUAS, alterou a LOAS em relação ao financiamento, estabelecendo que a responsabilidade em gerir o Fundo de Assistência Social é do órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da política de assistência social nas três esferas de governo.

Deste modo, o(a) gestor(a) da política de assistência social é o ordenador(a) de despesa do Fundo Municipal de Assistência Social, essencial papel exercido por estes(as) profissionais de Serviço Social. É importante este aspecto, pois demonstra a possível autonomia dos(as) gestores(as) em relação ao fundo, além de positivo para o entendimento de outras áreas deste ser um fundo especial, com regras específicas.

Assim como as demais questões da administração pública, entender o financiamento público é, muitas vezes, de difícil compreensão, contudo, é essencial quando se está à frente da gestão de políticas sociais. Sendo assim, atuar com o financiamento exige do profissional não somente a capacidade técnica de compreender a lógica orçamentária: LDO, LOA, PPA, classificação orçamentária, fundos especiais etc., mas capacidade política de propor, no sentido de negociar, articular, estabelecer alianças para a defesa da política na perspectiva do direito. Como demonstra este depoimento:

A gente também, além da leitura do orçamento, então fizemos toda uma discussão da LOA, previmos metas, ajudamos todo o PPA, partiu de uma análise social e de propor programas mais intersetoriais. Isso foi... o PPA foi bom, mas na LOA nós tivemos problemas com a área financeira, que resolveu fazer cortes, sem devolver para os grupos, e aí a gente teve bastante problema. Tivemos uma inadequação do orçamento da assistência, tivemos que mudar, sei lá, acho que oitenta por cento dele, já na primeira semana de fevereiro, primeiro funcionamento da Câmara, voltou o que tinha acabado de ser aprovado porque estava inadequado. A gente não conseguiria executar a política de assistência. Então, tem ainda esses conflitos entre a área financeira, que também não entende a política de assistência. [...] A parte orçamentária a gente conseguiu agora capacitar servidores efetivos para que eles possam

assumir a discussão do orçamento, cuidar da parte orçamentária, isso também foi muito desgastante. Ninguém compreendia, e é complexo mesmo, o orçamento do SUAS. Mas ninguém sabia o que estava fazendo. (G6)

Diante da situação apresentada, percebemos que não se trata apenas de elaborar o plano e o orçamento, mas também de prover os recursos financeiros para realizar o atendimento à população usuária. Dessa forma, o desafio profissional vai além da elaboração do plano, do orçamento e das negociações com os diversos atores envolvidos na aprovação do orçamento (legisladores, conselhos municipais e demais setores executivos) e, ao mesmo tempo, procurar garantir que realmente haverá recursos para a implementação de programas e serviços.

E nesse sentido, realizar a disputa de orçamento dentro do município para a área da assistência social, como demonstrado,

E é muito difícil conseguir nesse bolo nesse... não, é uma briga, na hora de fechar a LOA, tudo é importante. A pavimentação asfáltica poliédrica é fundamental, o saneamento básico é fundamental, o recurso garantido por lei para a saúde tem que ser executado, a educação tem que ser executada. Quanto que sobra para a assistência? (G4)

A outra dimensão tem sido essa da qualificação e da disputa do orçamento, porque quando fala qualquer coisa lá de corte de orçamento eu já saio gritando lá: “olha, sem orçamento não se faz política”, “olha, a gente já tem 50% do previsto na LOA cofinanciado, tem desfinanciamento, tem um cenário que não é favorável e nós não vamos ter recurso próprio para bancar as ações fundamentais”, então eu acho que é isso né, essa é uma disputa difícil na política da assistência, porque o financiamento dela é complexo e você saber e conseguir discutir o que está investido em serviço, diferente da manutenção, também é algo bastante difícil. (G6)

Em relação aos recursos financeiros, ao longo da história a assistência social dentro do campo de intervenção estatal, a realidade era de recursos escassos e descontínuos. Os recursos eram diluídos em diversos fundos como o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), tratados como “sobras” ou diretamente vinculados ao uso eleitoreiro e de clientelismo (Sposati *et al*, 1998).

A partir da LOAS em 1993, começa a se redesenhar uma nova lógica de financiamento para a política de assistência social. Com a definição do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) como instrumento de gestão financeira do SUAS, os recursos da União destinados à assistência social deveriam ser repassados diretamente a este fundo, além da expressa corresponsabilização dos três entes federados com o financiamento para esta área. Contudo, é a partir de 2005, com as definições da PNAS e da NOB/SUAS, que começa a ser

operacionalizado o repasse via Fundo a Fundo, sendo repassados do FNAS para os FEAS e FMAS e dos FEAS para os FMAS. E finalmente em 2015, com a Portaria MDS nº 113, acontece a regulamentação do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a transferência de recursos na modalidade Fundo a Fundo, por meio de blocos de financiamento.

Entretanto, a partir de 2016, em um contexto marcado por medidas de cunho neoliberal e austeridade fiscal no governo de Temer, houve desafios significativos no financiamento da política de assistência social. O neoliberalismo enfatiza a redução do papel do Estado na economia e a promoção de medidas que visam diminuir os gastos públicos, isso ocasiona fortes impactos na alocação de recursos para as políticas sociais, incluindo a assistência social. Silveira (2017) destaca, dentre outras, algumas medidas neoliberais que impactaram as bases estruturantes do SUAS neste período, recordando a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado em 2016, que impactou na redução de recursos para 2017, e aprovação da PEC nº 55, que aprovou um Novo Regime Fiscal que congelou os recursos pelos próximos 25 anos, incluindo os recursos da política de assistência social.

Tais atitudes são sentidas nos municípios, como é demonstrado nas falas dos(a) gestores(as) quando retratam as principais dificuldades encontradas na gestão da política municipal de assistência social:

(...) vou te dar um exemplo, para dois mil e, acho que isso aconteceu no ano passado, eu tinha deixado um orçamento para uma determinada ação e eu tive que usar para cobrir despesas que o governo federal não tinha mandado. Então eu deixo de executar o que eu planejei para cobrir despesas básicas, despesas de manutenção. [...] Mas assim, desestruturaram a gente, sabe assim? Está todo mundo trabalhando nos seus extremos e está bem complicado, bem complicado mesmo. (G9)

(...) são as dificuldades em conciliar orçamento, sobretudo cofinanciamento federal e estadual, com os cortes que nós estamos vivendo, que são cortes significativos na esfera federal, nós estamos vivendo uma média de cortes de repasse de recursos para mais de setenta por cento, todos os blocos de gestão, de proteção social especial de média e alta e de proteção social básica. O rompimento do pacto federativo, dessas responsabilidades, dessas corresponsabilidades. Na esfera do Estado, um cofinanciamento ínfimo. [...] Então, essa dificuldade de cumprimento de compromisso das responsabilidades dos demais entes federativos, dessa responsabilidade compartilhada, descentralizada, mas compartilhada. E a dificuldade que você tem de botar tudo isso dentro do orçamento do município. Sem fechar serviço, demanda ampliando, sobretudo no pós-pandemia, com o aumento da pobreza e das desigualdades sociais. Como gestor e com o orçamento pouco ampliando na esfera municipal, porque os municípios, neste momento, vivem uma crise de arrecadação [...] Então enfim, essa esfera de desresponsabilização federal e estadual para o cofinanciamento dos municípios, para que a gente tenha

garantias para minimamente manter os serviços nos mesmos níveis, se possível expandir, é uma das maiores dificuldades. Está no rol das dificuldades que nós encontramos hoje na gestão municipal. (G13)

As consequências das restrições orçamentárias podem ser sentidas com a nítida redução de investimentos sociais nas áreas da assistência social, que recebe cortes em programas sociais que afetam diretamente a capacidade de atendimento e a qualidade dos serviços prestados à população. Com isso, as medidas austeras têm impacto negativo direto nas populações que dependem da assistência social, aumentando a vulnerabilidade e a desigualdade, pois a falta de recursos adequados pode levar à descontinuidade de programas e serviços importantes, prejudicando a continuidade do atendimento.

Fato constatado na pesquisa quando os(as) profissionais verbalizam que sem recursos não há serviços:

E, também muito preocupado com o orçamento, para que não falte o recurso para desenvolver os programas, para que eles sejam realmente contínuos, não tenham nenhuma... não sejam paralisados em nenhum momento. Mas assim, a gente tentar priorizar, para que realmente o serviço não pare por falta de organização e até mesmo de recurso. Porque a gente sabe que sem recurso não tem como executar as ações. (G5)

Mas a gente sabe que o processo histórico ele é muito dinâmico e sem dinheiro não se faz nada. Então, se não tiver recurso não executa a política, por melhor compromisso que haja com a política de assistência, sem dinheiro, sem orçamento você não faz. E isso que é o assustador. (G11)

Ainda é o Estado mínimo, né. É aquele pouco recurso do governo federal que vem ali mensal, ele é continuado, mas ele é muito pequeno. E, por isso que eu falo Estado mínimo. E o governo do Estado, praticamente nada. Então assim, é muito complicado, muito difícil. Porque assim, tudo vai desembocar lá no recurso. Qualquer ação que você vai fazer, envolve recursos. De tudo que você precisa para trabalhar, igual eu falei, equipe, enfim, envolve recurso. (G12)

As narrativas demonstram que o congelamento das pactuações para expansão qualificada dos serviços e recursos podem levar a uma mudança na perspectiva da política de assistência social, sendo os trabalhadores e gestores desta política obrigados a priorizar uma abordagem mais focalizada e seletiva em detrimento a uma cobertura ampla de proteção social aos mais vulnerabilizados. Além do que, em tempos de crise econômica, a demanda por serviços de assistência social aumenta consideravelmente, o que cria um desafio adicional para os municípios que já estão sobrecarregados devido à redução de recursos.

Essa sobrecarga de responsabilidades sem o devido acompanhamento financeiro foi apontada pelos(as) profissionais gestores(as) na pesquisa, como podemos observar na sequência:

O que realmente nos dificulta muito nesse momento, é a questão do financiamento. O financiamento é o que está pesando muito hoje. Principalmente da esfera federal, que era onde a gente mais se apoiava, a gente contava com esse financiamento. Inclusive tem a questão dos pisos fixos, que hoje não é mais fixo, o fixo virou variável, porque a gente não pode mais esperar aquele valor x que todo mês a gente contava. Mas a gente está percebendo que o município ele está dando o suporte, mas ele está assumindo inteiramente uma responsabilidade que não é só dele. Então assim, a gente está abraçando para que não fique sem, mas e aí a gente se pergunta: como que fica os outros entes que teriam que estar também cumprindo com a sua responsabilidade? (G5)

Agora, do ponto de vista do orçamento, agora então reorganizada a situação, a gente vê que, e com esse desfinanciamento federal, lá em Ceará, a gente viu que ele ficou em trinta e oito por cento, de não repasse de recursos que eram previstos, né. Ainda assim, se a gente tem a metade do orçamento estabelecido em LOA, metade recurso próprio, metade vem do cofinanciamento federal e estadual, ainda assim a gente fez projetos para captar recursos de entidades parceiras, como entidade bancária que tem responsabilidade social, porque seria insuficiente para dar conta da demanda. (G6)

O que pesa na questão da municipalização é que os recursos eles não ficam no município. Então, você municipaliza, mas você não passa esse mesmo montante de recurso, que é a responsabilidade que veio junto a municipalização. Então, parte de recurso vai para o Estado, parte de recurso vai para a União e você tem que fazer as entregas no município. E a hora que você vai verificar da política de assistência, hoje por exemplo, noventa por cento ou um pouco mais, é efetuada a partir de recursos do município. Então você tem um descompasso da responsabilidade do município e, da responsabilidade de suas atribuições, e a viabilidade que isso é dado através dos recursos que são gerados para que vá, tipo hoje, de encontro as necessidades dos munícipes. [...] O que não era repassado pelo governo federal, nós estamos absorvendo com recursos do município. Mas é, isso apesar de não ser sentido no dia a dia, nos leva a reflexão que ainda a gente não consegue fazer toda a cobertura do serviço de convivência, da inclusão produtiva, de tantos serviços que nós poderíamos ter, se de fato tivéssemos um repasse necessário. (G7)

Não. Só dois são cofinanciados [dos 06 CRAS existentes no município], que também não está chegando recurso. Não tem recurso para isso. O restante é todo o município mesmo. (G8)

Hoje a média da execução dos recursos do município na política de assistência ele fica em mais de noventa por cento, do município. E quando a gente fecha o ano, chega noventa e três, noventa e quatro por cento do valor da manutenção da política e das expansões que são possíveis, exclusivamente com recursos próprios. Então isso, absolutamente descabido né. No contexto que a gente tem aí a Constituição Federal, a LOAS, que estabelecem esta

partilha dos três entes federados. E aí, claro a gente está executando, avançando, mas se a gente tivesse cofinanciamento federal, estadual, quanto mais faríamos? Quanto mais poderíamos alargar essa cobertura de atendimento à população? (G11)

Então, esse compromisso, essa responsabilidade, nós temos aí o governo federal assumindo uma grande responsabilidade, regular, normatizar, coparticipação, escutando Estados e Municípios, mas com uma dívida grande no cofinanciamento, que impactam os serviços na básica. Os Estados, não assumiram efetivamente o SUAS. Então isso é uma questão importante. E os municípios acabam, no contexto, construindo e carregando para si uma responsabilidade enorme e que pela situação que nós estamos hoje, vai mostrar que do ponto de vista do financiamento hoje, os municípios respondem em média noventa por cento do que é investido de recurso no campo da assistência social. (G13)

Conforme contribuição de Silveira (2017, p. 503), as medidas adotadas a partir do governo ilegítimo de Temer, e que foram sendo agravadas no governo posterior, potencializam a “subordinação da política social às medidas de austeridade, à política fiscal, num momento de redução e de descontinuidade dos sistemas estatais e das políticas de proteção dos direitos humanos, com evidente redução do Estado e supremacia dos interesses do capital.”

Nesse sentido, como complementa a autora, a força para reagir às contrarreformas e a fragilização do SUAS a partir do avanço do neoliberalismo nas últimas décadas, vem de agentes políticos que estão inseridos nos espaços coletivos de fala e disputa de projetos societários emancipatórios. Ou seja, o(a) profissional assistente social comprometido(a) com a classe trabalhadora e com o projeto ético-político da profissão na defesa dos direitos e ampliação da cidadania, pode tensionar esse cenário de retrocessos, juntando forças com o coletivo da sociedade civil, dos movimentos sociais e das lutas populares.

Contudo, em contraponto a questão levantada sobre as restrições orçamentárias e escassez de recursos financeiros sentida pela maioria dos municípios, obteve-se na pesquisa de campo relatos de gestores(as) que não percebem essas questões como algo perverso para a política de assistência social, relatando que o município em que está atuando não possui dificuldade relacionada a recursos financeiros vinculados à esfera federal e/ou estadual, como demonstrado:

Com relação ao cofinanciamento, eu não acho que seja ruim, a quantidade que eles mandam de recurso, ele dá muito bem para gente manter, lógico que com a contrapartida do município também. Nós não temos muita dificuldade com relação a isso. Poderia ser melhor? Poderia. Porque fazia também crescer mais, evoluir realmente, como em outras cidades. Mas com relação ao

cofinanciamento, lógico, poderia ser melhor, mas não que não atende a demanda, atende, sabe? (G2)

O Estado um tempo ficou meio parado. Mas agora, a partir de agora, a partir de dois mil e dezenove tem vários né, tanto pelo FEAS, quanto pelo FIA, vários cofinanciamentos. E a União também. O da proteção básica e especial também, através do Cadastro Único também, o IGD, o IGD CRAS. Então temos um bom financiamento do governo federal e Estado. Orçamento município, ele ainda é pequeno, porque ele vai girar aí em torno de três. A gente estava querendo fazer agora um orçamento no mínimo cinco por cento do orçamento do município. Ele gira em torno de três por cento, três ponto dois. Mas nós temos cofinanciamento do Estado e do município, principalmente na área da criança e do adolescente. E os da proteção básica, os antigos que fez aquele retorno, os antigos lá, esqueci o nome dos antigos financiamentos que tinha do governo federal, que agora ele transformou para básica, os blocos né. A gente tem esses financiamentos. (G10)

Desse modo, o desafio profissional é perceber as relações contraditórias e como são estabelecidos os confrontos com os projetos de sociedade, que demandam um movimento de aprofundar o entendimento de como são dadas as possibilidades em meio aos limites que são permitidos na ordem burguesa do capital. O risco que se corre ao abrir mão de uma análise crítica da realidade é cair no conformismo e aceitar as narrativas neoliberais de fazer mais com menos, numa clara perspectiva de eficácia dos resultados, sem ampliar a democracia e a proteção social igualitária.

Outra marca da intervenção do(a) profissional assistente social à frente da gestão municipal da política de assistência social nos municípios pesquisados refere-se à relação que este(a) estabelece com os conselhos municipais. Os conselhos são espaços deliberativos, cuja tarefa é acompanhar a execução da política por meio da relação entre plano e fundo. São caracterizados como instâncias de participação social com objetivo de garantir a participação da sociedade civil na formulação, monitoramento e avaliação das políticas sociais. Desse modo, é preconizado que a gestão da política de assistência social e os conselhos devam trabalhar em conjunto para garantir a qualidade, a transparência e a responsabilidade das ações relacionadas à assistência social, visando um funcionamento eficaz e democrático desta política social em âmbito municipal.

As principais funções dos conselhos municipais estão relacionadas a propor diretrizes das políticas públicas e fiscalizar, controlar e deliberar sobre tais políticas. Estão vinculadas ao órgão gestor da política de assistência social, que tem o dever de prover infraestrutura garantindo recursos materiais, humanos e financeiros. Por seu caráter deliberativo, propositivo e fiscalizador, o(a) gestor(a) da política municipal de assistência social deve acatar as decisões do conselho.

O(a) assistente social dentro das suas prerrogativas profissionais pode e deve atuar junto aos conselhos de políticas setoriais e de direitos, dentro de uma perspectiva que estimule uma participação ativo-propositiva, haja vista que quanto mais qualificada a participação dos atores sociais e com compromisso ético com a transparência e a publicização, mais visível se torna o exercício do controle social, ampliando o espaço de participação pública.

Contudo, considerando uma perspectiva democrática, quando há uma situação em que o(a) secretário(a) de assistência social atua como presidente do conselho, ou até mesmo compõe este conselho como membro, pode gerar preocupações e críticas em relação à independência, transparência e equidade das decisões tomadas. Tal situação foi apontada por um(a) profissional na pesquisa de campo, manifestando que,

Ano passado eu fazia parte do conselho da pessoa com deficiência e saí, porque chegou o momento de avaliar os serviços e eu não posso avaliar o meu serviço, de jeito nenhum, eu não posso. Eu não sou imparcial nesse ponto. Eu sou honesta, eu sou a gestora da pasta. [...] Não faço parte, não sou a titular de nenhum conselho e nem suplente. Deixo com liberdade cada conselho trabalhar. Não interfiro. Porém como eu sou a gestora do fundo municipal da assistência social e do fundo municipal do idoso, eu participo ativamente dos dois conselhos como convidada. (G4)

A partir deste depoimento, evidencia-se o mal-estar gerado quando aquele(a) que tem o dever de planejar, articular e executar a política municipal de assistência social, encontra-se em um papel de avaliar o seu próprio trabalho. Tal situação evidencia um conflito de interesses, no qual o(a) secretário de assistência social, como líder da administração, pode estar inclinado a tomar decisões que atendam às prioridades da gestão, em detrimento dos reais interesses dos usuários e da população.

Outra questão que pode ser ressaltada nesta situação é o prejuízo à independência do conselho, pois pode dificultar a fiscalização e a avaliação objetiva das ações da administração. Além do que, pode criar um ambiente em que os membros do conselho não se sintam à vontade para expressar opiniões discordantes ou críticas relacionadas às ações da gestão, o que pode enfraquecer o papel crítico do conselho como controle social.

Nesse sentido, é importante que a gestão municipal da política de assistência social possa buscar um equilíbrio entre a eficiência administrativa e a garantia de uma participação democrática, transparente e independente dos conselhos vinculados à pasta. Exemplos foram trazidos por alguns(mas) profissionais na pesquisa:

Referente aos conselhos, eu não faço, eu não tenho aí... nós não sentamos para discutir pauta de conselho e nem aquilo que nós vamos votar ou aquilo que nós não vamos votar. Agora por exemplo, o que nós fazemos é estar mais alinhado com esse processo de deixar correr o curso do controle social, que ele é muito benéfico, ainda mais no tempo que nós estamos. Então agora por exemplo, em agosto, eu pedi uma pauta para nós possamos passar as deliberações do ano passado, aquilo que foi feito e aquilo que nós iremos fazer, para não chegar no ano que vem, e ter toda aquela mobilização de conferência, sem a gente ter feito o dever de casa. (G7)

Eu não sou do tipo de gestor, por exemplo, que vai à reunião de conselho. Eu vou quando tem que explicar, fazer uma prestação de contas, fazer a defesa de um projeto. A minha função é dar condições para aquele conselho trabalhar, sem eu ter que fazer. (G13)

Essa postura permite fortalecer a ideia de que os espaços de representação social dentro das organizações e gestão das políticas sociais deve ser alargado visando a participação de novos e diversificados sujeitos sociais que muitas vezes são excluídos dos processos decisórios.

Por sua natureza paritária, composta por representantes da sociedade civil e do governo, é permitido ao secretário(a) de assistência social participar como membro indicado pela administração municipal na composição dos conselhos municipais. Nesse sentido, foram identificados(as) na pesquisa gestores(as) que estão atualmente vinculados ao Conselho Municipal de Assistência Social, como membros titulares.

Para tanto, o desafio destes(as) profissionais é saber posicionar-se de forma coerente, garantindo que de fato as diferentes perspectivas sejam ouvidas e consideradas na tomada de decisões, buscando promover a participação democrática e a representatividade dos diversos atores que compõem a política de assistência social, atuando em prol dos interesses da população usuária.

Uma outra questão pertinente a ser colocada sobre os impactos de ser um(a) assistente social assumindo uma função de gestão está relacionado a responsabilidade em estar representando uma categoria profissional no desenvolvimento do seu trabalho, pensando no aspecto coletivo e não apenas individual. Vejamos,

Eu acho que assim, **a responsabilidade que a gente tem**, sabe? Todo cargo tem sua responsabilidade, mas quando se coloca um assistente social como gestor, a responsabilidade é muito grande porque ele tem, pensa, **primeiro que ele está aqui representando uma categoria**. E eu vejo o quanto as assistentes sociais, algumas vem me falar o quanto que elas ficam felizes de ter uma assistente social aí no órgão gestor. Então assim, e com isso é uma responsabilidade muito grande, porque tudo o que eu faço, claro que tem um peso pessoal para mim? Tem. Mas isso reflete também. Porque se eu chego aqui e faço algo totalmente fora do que é o nosso papel, da nossa profissão, você imagina como ficaria as outras assistentes sociais? (G9)

E aí claro, aumenta também a responsabilidade no sentido de que a cobrança não é só de fora, é de dentro também. Porque a gente tem aí vários, um número grande de profissionais assistentes sociais e psicólogos e que há essa cobrança também. A gente sente que tem que fazer o melhor, por todos os aspectos, inclusive também por essa **responsabilidade de representatividade de uma categoria profissional, de um grupo de técnicos do SUAS**. Então isso eu acho que é bastante relevante e tem um significativo social, um significativo afetivo emocional até, de que às vezes para alguém que não tem trajetória na política, não vá sentir. (G11)

Isso se dá porque ao assumir um cargo de gestão, o(a) profissional não deixa de ser assistente social, apenas está desenvolvendo uma função ou um cargo de natureza diversa que, entretanto, está descrito no rol das atribuições e competências profissionais. E, ao estar na condição de responsável pela gestão, deve manter a observância e o cumprimento dos princípios éticos que regem a profissão.

Contudo, faz-se necessário trazer à baila a discussão sobre os conflitos existentes dentro da categoria profissional de Serviço Social associado com o(a) assistente social alçando a condição de gestão e o relacionamento com os seus pares. Tal situação foi apreendida na pesquisa de campo e alguns(mas) profissionais trouxeram as dificuldades encontradas no trato com seus pares ao assumirem a função de gestão municipal da política de assistência social.

Nas falas de alguns(mas) entrevistados(as) evidencia-se a tendência de assistentes sociais recusarem a gestão como espaço possível de exercício profissional, considerando as inúmeras contradições que atravessam a atuação neste espaço sócio-ocupacional. As discordâncias em ocupar esta posição possivelmente estão relacionadas a negação do espaço de poder ou pelo receio do desconhecimento dos fatores que envolvem a gestão, como orçamento, planejamento, tomada de decisão e mando etc.

Nos termos trazidos nesta entrevista, destaca-se esta questão:

Dentro da própria categoria profissional, dentro do Serviço Social, nós temos problemas com essa ideia de ser gestor. A ideia de que você se torna gestor, pronto, você foi para o campo da direita. Você se torna gestor parece que automaticamente você rompe com o projeto ético-político, você rompe com dimensão técnica, ética, política, formativa. Você está em outro lugar. (G13)

Este julgamento reforça a posição do Serviço Social como uma profissão que se restringe a execução, não obstante os avanços obtidos pela categoria na área de formulação, ressaltando uma ideia equivocada da gestão como espaço de cooptação dos preceitos éticos. Esta situação inviabiliza a tradução de valores e princípios éticos da profissão em ações

concretas que levem a práticas democráticas e inovadoras no que se refere à construção de uma contra hegemonia no campo da gestão pública de políticas sociais.

Uma fala que sintetiza essa problematização é:

Ser gestor não é simplesmente conhecer bem o SUAS e não saber, por exemplo, daquilo que se configura como aliados, como ameaças, como estratégias e como oportunidades. (G7)

Desse modo, é possível deduzir que as marcas diferenciais de uma gestão conduzida por assistentes sociais assentam-se hegemonicamente nas formulações teóricas de base marxiana e marxista. Esta vertente teórica preconiza o Estado como uma categoria analítica que atende os interesses da classe dominante. De certa maneira, uma compreensão enviesada pode justificar a estranheza que parte da categoria profissional de assistentes sociais possuem com o campo da gestão, enxergando-o como espaço inviável dos pressupostos profissionais, negando o caráter contraditório da natureza do Estado.

Em outras palavras, alguns profissionais ainda vêem o espaço sócio-ocupacional da gestão como descabido ao Serviço Social, limitando uma intervenção no campo da execução e não levando em consideração a grande contribuição que a profissão tem realizado na caracterização das políticas sociais e no desenho da esfera estatal.

Um contraponto a aversão sentida por alguns profissionais ocuparem os espaços de gestão que lhe são requeridos está expresso neste depoimento:

É, e por isso também enquanto categoria profissional e enquanto técnica do SUAS a gente batalha aí para que a gente possa dentro dos nossos espaços de interlocução coletiva, a gente poder avançar nesse cenário, que não é descolado. Às vezes a gente tem, inclusive, profissionais que não querem se envolver diretamente em alguma defesa de partido X ou Y, mas nós somos atores sociais que tem um papel importante nesse processo. Não dá para a gente simplesmente colar as coisas e sofrer as consequências depois, enquanto trabalhadores e ver a população sofrer também porque a gente não tem como dar conta. Então a gente tem que construir isso, fortalecer os espaços coletivos de interlocução enquanto atores sociais que somos. (G11)

Um(a) gestor(a) assistente social pode facilitar as negociações e diálogos necessários perante as instâncias superiores e demais categorias atuantes na política de assistência social, pois é um(a) profissional que conhece os elementos latentes ligados à intervenção social pormenorizada. Desse modo, verifica-se que o Serviço Social sempre que possível, tem

alargado o acesso e a concessão de direitos e serviços, o que fortalece os usuários no que concerne ao desvendar da burocracia para o público-alvo das políticas sociais.

Nesse sentido, o conhecimento sobre a “ponta”, sobre o “chão da fábrica”, ganha legitimidade quando se refere à etapa da execução da política de assistência social, porque confere grande capital intelectual às competências de gestão desenvolvidas por assistentes sociais, pois quando a equipe apresenta as questões, reconhece-se facilmente que se trata de um dado da realidade.

Contudo, ser um(a) bom(a) gestor(a) qualificado(a) não é somente saber fazer o que preconiza as normas legislativas e as normas pertencentes a política social na qual se atua. Envolve conhecer criticamente as correlações de forças que estão envolvidas na atuação profissional naquele espaço sócio-ocupacional, correndo o risco de ser apenas um(a) gestor(a) eficiente do ponto de vista técnico e distante da qualificação de gestor(a) democrático.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi motivado e desenvolvido por meio da investigação do objeto de estudo sobre compreender a atuação de profissionais assistentes sociais na função de gestores(as) municipais da política de assistência social. Para tanto, não tem a pretensão de apresentar uma conclusão absoluta da totalidade sobre os questionamentos iniciais que motivaram este processo de investigação. Desta maneira, o processo de construção do conhecimento não acaba aqui, pelo contrário, traremos algumas considerações compreendidas ao longo da investigação e que contribuem para a discussão sobre a importância e as possibilidades de atuação profissional do(a) assistente social em espaços de gestão, principalmente da política municipal de assistência social, assim como podem servir de ponto de partida para outras pesquisas relacionadas ao objeto de estudo. Com isso, consideramos que o conhecimento é um processo contínuo e inacabado, que pode inspirar novas contribuições.

O exame sobre o exercício profissional de assistentes sociais ocupando cargos de gestão, apresentada nesta dissertação, teve como ponto de partida para a construção do conhecimento, analisar as atribuições e competências do(a) assistente social na função de gestor(a) municipal na política de assistência social, no Estado do Paraná, no mandato de 2021/2024. Este percurso teórico e metodológico permitiu identificar e compreender quais atribuições e competências são desenvolvidas pelos(as) profissionais, no exercício da função de gestão, que contribui para o processo de efetivação e ampliação de direitos sociais e avanço do processo de democratização.

Contudo, compreender as implicações que envolvem a contribuição da categoria de assistentes sociais para a consolidação da assistência social enquanto política social, portanto, viabilizadora de direitos sociais e devendo ser desenvolvida como responsabilidade do Estado, requer estabelecer conexões com a história de como a assistência social foi sendo tratada ao longo do tempo pelo Estado brasileiro, submetida em diferentes momentos a decisões e intervenções políticas determinadas por relações econômicas que foram sendo estabelecidas entre as classes sociais e o Estado.

Entender essa dinâmica contraditória que se apresentava na realidade brasileira, com a assistência social, conduziu à necessidade de apreender a lógica da política social e do Estado na estrutura capitalista de produção, que determina os caminhos da operacionalização da política de assistência social. Desse modo, foi possível verificar que a política social nasce a partir das contradições do modo de produção capitalista e não existe fora do Estado burguês

(Behring; Boschetti, 2011), não sendo o Estado uma instituição neutra, mas um instrumento da classe dominante para manter seu poder econômico e político.

Nesse processo, verificou-se que é a partir do capitalismo monopolista que as demandas da classe trabalhadora, com a complexificação das expressões da “questão social”, se tornam objeto de preocupação das elites e do Estado, que passa a executar um conjunto de medidas que possibilitam a reprodução da força de trabalho, tornando-se permeável às reivindicações e interesses da classe trabalhadora (Netto, 2011). Assim, conforme relata Vieira (2009) não há política social desligada dos reclamos populares, que se efetivam juridicamente ao longo da história como direitos sociais. Embora seja importante ressaltar que somente serão elevados à categoria de direitos sociais aqueles reclamos populares que são aceitáveis pelo grupo dirigente do momento e legislados em um sentido de manter a dominação política e nos limites contraditórios da relação exploratória de capital e trabalho (Vieira, 2009).

No Brasil, a intervenção estatal realizada em resposta aos reclamos populares era materializada como privilégios e não como direitos. A partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, “o Estado se vê na contingência de admitir sua responsabilidade social para com os mais pobres [...]” (Mestriner, 2011, p. 68), utilizando-se dos atributos femininos para expandir o pensamento conservador, com intuito de controle social e ideológico da classe trabalhadora. Isto fica evidente com a criação em 1942 da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que ficou sob o comando da primeira-dama Darcy Vargas. Nos anos que se seguiram, as primeiras-damas passaram a ocupar de maneira hegemônica, em todos os níveis de gestão, a presidência de honra desta instituição, responsável pelas ações de caráter assistencial no Brasil da década de 1940 até a década de 1990, quando foi extinta com aprovação da Medida Provisória nº 813/1995.

A realidade que se viu nas décadas seguintes era a ausência de responsabilização estatal na execução da assistência social. Observa-se uma inexistência de delimitação entre público e privado que reiterou tradições clientelistas e assistencialistas. As ações assistenciais eram características na atuação estatal, que repassava recursos financeiros diretamente às entidades sociais, caracterizando o princípio da subsidiariedade da ação do Estado.

A década de 1980 é marcada por um processo de redemocratização da sociedade brasileira, na qual a atuação de movimentos sociais e a participação da sociedade, foi marcada por um processo de democratização da política e ampliação da luta por direitos. A promulgação da Constituição Federal de 1988 é o ponto alto da década. Couto (2006) aponta que o texto constitucional avança para a universalização dos direitos, centrados nas necessidades sociais e não mais nos méritos.

A partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, a assistência social é consolidada como direito social, inscrita dentro da Seguridade Social, compondo o tripé junto à Saúde e a Previdência Social, e ganhando *status* de política social. Nesse sentido, podemos considerar que quando o Estado assume a política de assistência social, surge e cria as condições de se exigir sua profissionalização

Embora tenha sido comemorado esse grande avanço para a assistência social, o contexto político favorável para a transformação e implantação das propostas constitucionais demorou mais alguns anos. Ao final da década de 1980 e início da década de 1990, o governo brasileiro adota princípios do ideário neoliberal, que preconizam a redução de investimentos na área social e, dentre outras ações, a privatização de serviços públicos.

A partir de 1993, com a promulgação da LOAS, começa-se a colocar nos trilhos a profissionalização da política de assistência social. Com a LOAS, tem-se um marco conceitual que proporciona a passagem da tradicional visão de não política para o campo da política pública e do direito social. A exigência de organização de toda a estrutura jurídica prevista na legislação, como Conselhos, Planos e Fundos, foi a principal mudança percebida, no processo de descentralização e democratização, do ponto de vista da gestão, pois abria possibilidades do financiamento público da política de assistência social.

Como avalia Raichelis (2011), o processo de regulamentação da Política Nacional de Assistência Social foi extremamente longo. É no governo de Luís Inácio Lula da Silva que encontramos avanços significativos no processo de profissionalização da assistência social, no qual o repasse financeiro fundo a fundo começa acontecer. A partir da PNAS (2004) define-se as bases para um novo modelo de gestão da política de assistência social, que posteriormente foi aprovado com a NOB/SUAS (2005) e os avanços na qualificação desta política sendo consolidados com a aprovação da NOB-RH/SUAS em 2006. Desse modo, podemos inferir que a PNAS, a NOB/SUAS e a NOB-RH/SUAS constituem o núcleo duro que permitiu o avanço no caminho da profissionalização da política de assistência social.

A promulgação da Lei nº 12.435/2011, que inscreve o SUAS na LOAS, é um marco legislativo que representa um avanço no campo normativo-jurídico, pois define de forma estratégica as funções e equipamentos de referência da política de assistência social, garantindo assim segurança na transição de governos e estabilidade na transferência de recursos sob fiscalização de órgãos de controle.

E o Serviço Social nisso tudo? O surgimento do Serviço Social como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, é resultado das demandas do capital, institucionalizando-se e legitimando-se como um dos recursos mobilizados pelo Estado dentro

da lógica monopolista. Conforme Netto (2011), é o mercado de trabalho que proporciona a profissionalização do Serviço Social. Embora possua suporte em uma prática cristã ligada à Igreja Católica, na perspectiva do enfrentamento da chamada “questão social”, vincula-se a dinâmica da ordem monopólica, quando o Estado burguês enfrenta as expressões da “questão social” pela via das políticas sociais, que passam a demandar agentes técnicos tanto no plano da formulação quanto na implementação. Neste sentido, o mercado se coloca para o(a) assistente social que é “investido como um dos agentes executores das políticas sociais” (Netto, 2011, p. 74).

A partir de meados da década de 1960, com o movimento de reconceituação, que transforma de maneira significativa a base teórica do Serviço Social com a apropriação da teoria social de Marx, os profissionais começam a questionar a atuação do Serviço Social na superação do subdesenvolvimento. No processo de modernização, o Serviço Social começa a interagir com disciplinas vinculadas às Ciências Sociais, a colocar a própria profissão como objeto de estudo, o que possibilita desenvolver uma postura crítica para seus fundamentos, remetendo à profissão à consciência de sua inserção na sociedade de classes. É no bojo desse debate que a organização e representação do Serviço Social contribui para a discussão e implementação da política de assistência social como política pública no Brasil. Neste movimento, o protagonismo da categoria profissional via organização política por meio de suas entidades representativas foi fundamental.

É a partir da descentralização político-administrativa implantada no país após a Constituição Federal de 1988, principalmente após a implantação da LOAS e de outras políticas sociais públicas, que se assiste a uma diversificação das demandas para o(a) profissional assistente social. Observando que “[...] pós Constituição de 1988 que os profissionais de serviço social, iniciam o processo de ultrapassagem da condição de executores de políticas sociais, para assumir posições de planejamento e gestão dessas políticas” (Yazbek, 2009, p. 14). Neste contexto, aumenta-se a contratação de profissionais assistentes sociais pelos municípios, via concurso público.

Deste modo, a chegada dos(as) profissionais assistentes sociais aos cargos de gestão da política municipal de assistência social, não deve deslocar a centralidade da profissão de Serviço Social, haja vista que a base histórica para ampliação deste espaço ocupacional, é fruto da luta coletiva da categoria que se apropriou demasiado das matérias concernentes às políticas públicas, isso dentro do plano político da categoria de assistentes sociais. É importante destacar também que, no plano teórico-metodológico, as publicações substantivas que levaram à reflexão crítica das políticas sociais, fruto da maioria intelectual do Serviço Social

brasileiro, contribuíram para o desenvolvimento de uma gestão democrática, ampliadora de direitos sociais.

Isso é evidenciado nesta pesquisa, quando os(as) profissionais gestores(as) destacam a importância de estarem a frente da gestão municipal de assistência social representando uma categoria de profissionais, e o zelo ético com o desenvolvimento das atribuições inerentes ao cargo, visando honrar com o projeto ético-político hoje hegemônico no Serviço Social, que tem a liberdade como valor ético central, compromisso com a autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais, com defesa intransigente dos direitos humanos e a defesa radical da democracia e da cidadania.

É importante ressaltar que o(a) assistente social é um(a) dos(as) profissionais de nível superior que pode atuar no SUAS e compor a gestão desta política (CNAS, 2011), desta maneira, não é o(a) único(a) profissional capacitado(a) para assumir a gestão da política de assistência social. Até porque, embora seja uma prerrogativa profissional e tenha capacidade teórica-metodológica, ética-política e técnica-operativa para desempenhar o cargo de gestão, como argumentado ao longo desta dissertação, esta função não é atribuição exclusiva do(a) assistente social.

Desse modo, conforme discorrem Filho e Gurgel (2016), o que deve ser considerado quando se tem a assunção do(a) assistente social aos cargos de gestão é a concepção de gestão que este(a) profissional deve desenvolver. Considerando que, “a relação entre gestão e o serviço social refere-se diretamente à subordinação da concepção de gestão ao Projeto Ético-Político da profissão” (Filho; Gurgel, 2016, p. 10).

Contudo, para exercer as prerrogativas éticas da profissão no exercício profissional da gestão, é preciso estar atento(a) a dimensão ético-política na necessidade constante de avaliar a correlação de forças institucionais que se fazem presentes nos espaços de gestão. Desse modo, é necessário garantir a observância dos princípios éticos da profissão quando se está à frente da condução de conflitos e interesses institucionais, visando assegurar a defesa da democracia e dos direitos sociais na gestão de pessoas e no processo de tomada de decisão política, para que se tenha um alargamento dos direitos e consolidação da cidadania.

Isto é possível na medida em que são ativados os fundamentos teóricos-metodológicos que guiam a uma atitude crítica em relação à sociedade capitalista, às contradições do Estado e ao devido reconhecimento das lacunas e possibilidades que o movimento da realidade abre. Ou seja, o fortalecimento de estratégias políticas para a formação de gestões capazes de intervir nas relações sociais de poder, oferece oportunidade para espaços democráticos com sólido potencial transformador.

Assim, observa-se com a pesquisa que se expressam marcas diferenciais do exercício em cargos de gestão por assistentes sociais, tanto em relação ao usuário(a) da política de assistência social, quanto em relação a equipe de trabalhadores(as) do SUAS, pois as ações desenvolvidas no âmbito da gestão fecundam práticas democratizantes que tensionam a lógica neoliberal para as políticas sociais, programas, projetos e serviços, baseada em um viés restritivo de direitos e com perfil gerencial. Haja vista que, “as condições objetivas para a implantação da gestão democrática na atual conjuntura são restritas, mas essas condições não impedem o gestor de assumir a opção política democrática” (Filho; Gurgel, 2016, p. 17).

Isto se torna realizável dentro de um contexto de discussão sobre a categoria autonomia relativa, no qual os(as) gestores(as) mesmo em um cenário de dificuldades, condições adversas e contrariando a finalidade da gestão proposta pela instituição, conseguem negociar com argumentos plausíveis e avançar dentro da política numa perspectiva democrática de garantia e ampliação de direitos. Desse modo, ficou evidenciado nesta pesquisa que a relativa autonomia profissional é exercida pelos(as) assistentes sociais gestores(as) quando executam a capacidade profissional de tomar decisões e realizar intervenções com independência dentro da pasta que estão gerindo. Considerando que a autonomia,

[...] é condicionada pelas lutas hegemônicas presentes na sociedade que alargam ou retraem as bases sociais que sustentam a direção social projetada pelo assistente social ao seu exercício, permeada por interesses de classes e grupos sociais, que incidem nas condições que circunscrevem o trabalho voltado ao atendimento de necessidades de segmentos majoritários das classes trabalhadoras (Iamamoto, 2015, p. 415).

Assim, compreendemos que o espaço da gestão é um *locus* estratégico de atuação profissional do(a) assistente social para construção e desenvolvimento de práticas democratizantes, mesmo dentro dos limites que se impõem na sociedade capitalista e numa estrutura administrativa pautada em valores centralizadores, verticalizados e com forte tendência de reprodução dos interesses das classes dominantes. Contudo, é nas fissuras do poder que os (as) profissionais de Serviço Social tem procurado pautar uma administração pública que tenha uma convergência com o projeto ético-político profissional.

É pertinente ressaltar que as lutas sociais atravessam o Estado e se inscrevem em sua materialidade, levando este a “refuncionalizar” os interesses das classes subalternas em função de seus interesses. Desse modo, o desenvolvimento da cidadania e dos direitos sociais é resultado da correlação de forças e das lutas que ocorrem dentro da ordem capitalista de produção, na qual a noção de igualdade se funda a partir da desigualdade e da exploração de

classes. Observa-se que é na correlação de forças que se obtém avanços democráticos, dentro de uma conjuntura política de insegurança institucional, materializada na luta perene da contradição própria da sociedade de classes. Ou seja, as conquistas democráticas vão permanecer à medida que a sociedade incorpora esses avanços, que precisam ganhar vida nas relações sociais cotidianas.

Com esta pesquisa, percebeu-se que ao enfrentar os aspectos conjunturais que conformam as políticas sociais, os profissionais ocupantes dos cargos de gestão da política municipal de assistência social têm formulado estratégias politizadas com temas pouco abordados na gestão pública, como a questão do desfinanciamento das políticas socioassistenciais e a prática da horizontalidade nos processos decisórios entre as equipes e instâncias de controle social.

Embora, não se pode perder o horizonte de que esta autonomia relativa é determinada pela condição de trabalhador(a) assalariado do(a) gestor(a), que o(a) coloca na tensão entre o seu projeto de gestão e o projeto de gestão da instituição que efetiva a compra da sua força de trabalho, no qual o(a) profissional está subordinado(a). Essas circunstâncias devem ser enfrentadas pelo profissional que busca desenvolver uma gestão democrática (Filho; Gurgel, 2016). Todavia, observou-se nas entrevistas realizadas que existem profissionais gestores(as) que têm o exercício da relativa autonomia limitado ou dificultado por questões relacionadas à estrutura e cultura organizacional, além do contexto político-econômico, no qual estão inseridos. Esses fatores dificultam o avanço democrático, haja vista que estão relacionados a uma estrutura hierárquica e burocrática que impõem decisões de cima para baixo, reduzindo a capacidade de decisão e autonomia profissional, além de limites institucionais relacionados a restrições orçamentárias que acarretam sobrecarga de trabalho, falta de equipe técnica, pouco investimento em serviços socioassistenciais etc.

Neste sentido, é necessário utilizar-se de muita articulação, capacidade argumentativa, desdobrando-se em constantes estudos e reflexões sobre a natureza da gestão que se operacionaliza naquele espaço sócio-ocupacional e o grau de legitimidade política adquirido a partir das respostas dadas pelo Serviço Social.

Ao se buscar compreender quais atribuições e competências são desempenhadas pelos(as) assistentes sociais gestores(as) no mandato de 2021/2024, no Estado do Paraná, evidenciou-se que estes(as) profissionais no exercício do cargo de gestão, desempenham papel estratégico como principais responsáveis pelas funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, avaliação e monitoramento dos serviços socioassistenciais, nos municípios onde estão atuando.

Essa evidência, parte da constatação do envolvimento e participação política destes(as) profissionais na formulação de leis, audiências públicas e reuniões com o legislativo municipal, além de outras instâncias de articulação e incidência política como conselhos e comissões intergestores bipartite e tripartite. Com isso, verifica-se que alçar o cargo de gestão pode ter uma finalidade ética, com objetivo de alargar os direitos sociais e fomentar uma outra cultura política nas instituições, rejeitando a ocupação do cargo pelo simples poder e exercício do mando em si, mas articular e discutir coletivamente possibilidades de ampliação da cidadania.

Essa situação é confirmada também, pelo aspecto de que o processo da tomada de decisão destes(as) gestores(as) tem caráter participativo, no qual levam em conta as análises das equipes e as demandas da população usuária, com a construção de argumentos palpáveis para convencer instâncias superiores acerca dos encaminhamentos propostos. Com isso, observa-se que a primazia do respeito aos direitos, a defesa da democracia com recusa do autoritarismo no trato com a equipe, que são alguns princípios fundamentais do Código de Ética profissional que se estendem para além da relação com o usuário, precisam fazer parte de maneira efetiva no cotidiano dos(as) assistentes sociais ocupando cargos de gestão.

Outros aspectos constatados no desenvolvimento da pesquisa podem ser elencados como: preocupação na organização e qualificação da oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais, com alternativas e estratégias resolutivas das demandas crescentes que chegam à Secretaria de Assistência Social; viabilização de processos formativos e fomento ao aprimoramento intelectual das equipes para qualificar a intervenção na gestão do trabalho; compromisso com a ampliação do quadro de recursos humanos através da contratação via concurso público; e, domínio sobre a estrutura da coisa pública e questões relacionadas ao financiamento e orçamento público, como planejamento e execução orçamentária da LDO, LOA e PPA.

Por fim, as relações que os(as) profissionais gestores(as) procuram estabelecer com os conselhos setoriais e de direitos que existem nos municípios, demonstra que buscam alargar a participação social, dando condições e autonomia para que estes conselhos possam exercer a sua função de controle social, que é um princípio democratizante.

Em suma, quer-se ressaltar o potencial profissional que o(a) assistente social possui ao assumir cargos de gestão, no sentido de disseminar valores democratizantes e contribuir com a construção de parâmetros ético-políticos balizadores da profissão. Além de poder avaliar os efeitos imediatos e mediatos da atuação profissional para favorecer a gestão como espaço estratégico de construção de um projeto societário justo e igualitário.

Nesse sentido, uma grande tarefa deve ser perseguida pelos(as) assistentes sociais, no sentido de fortalecer os espaços coletivos de discussão, recuperando a trajetória de lutas e resistências a fim de não sucumbir à lógica do capital e ao avanço do conservadorismo. Ter no horizonte profissional a necessária organização coletiva, que construiu a direção social da profissão, comprometida com interesses da classe trabalhadora.

## REFERÊNCIAS

BARROCO, Maria Lúcia S. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos**. 8. ed., São Paulo: Cortez, 2010.

BARROCO, Maria Lúcia S. Não Passarão! Ofensiva neoconservadora e Serviço Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 124, p. 623-636, out./dez. 2015.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Bfwfs35RRvrQbKwTX9DhnNc/?format=pdf&lang=pt>

Acesso em 24 jul. 2023.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9 ed. Biblioteca Básica de Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em 17 out. 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. Expressões do conservadorismo na formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 124, p. 637-651, out./dez. 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/xv3Lm3vQmxLmWNTmbpmBzNt/?format=pdf&lang=pt>

Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 27 ago. 2023

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em 07 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.662 de 7 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm). Acesso em 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.345 de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm). Acesso em: 23 fev. de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**, 2005. Disponível em:

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em 23 fev. 2021.

BRASIL. CapacitaSuas Volume 1 (2008) **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília: MDS, 2008. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/SUAS\\_Vol1%20Mudanca.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol1%20Mudanca.pdf) Acesso em 28 ago. 2023

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS/2006**, 2009.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Relatório de Programas e Ações**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?localizaDivisao=PARAN%C3%81&codigo=410045&aM=0>. Acesso em 08 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). **Relatório de Proteção Social Básica**. Brasília, DF, 2022a. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/mod/index.php?rl=337&t\\_div=1](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/mod/index.php?rl=337&t_div=1). Acesso em 08 nov. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Reimpressão 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/tipificacao.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf) Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **CadSUAS, 2022b**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/cadsuas/pesquisarConsultaExterna.html>. Acesso em 08 nov. 2022.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 128, p.85-103, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/J74WJRdJH6sHMHC9MhSDc8Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 28 ago. 2023.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rec/a/R3DpCGtLmtpBvjDx63vPD6f/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08 nov. 2023.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Brasil no tempo presente: regressão, desmonte de direitos, democracia em risco. **Revista Transformare**, Fortaleza, v.1, n.1, out. 2017. Disponível em: <https://unifametro.edu.br/revistatransformare/index.php/transformare/article/view/6/7>. Acesso em 28 ago. 2023.

CARVALHO, Alba Maria Pinto de; CARNEIRO, Annova Mirian Ferreira. A política de assistência social no contexto da pandemia da Covid-19 no Maranhão: entre desmonte e

essencialidade. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 25, n. 1, p. 815-833, Enero-Junio, 2021. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/18483/10085>. Acesso em 20 out. 2023.

CFESS. **Perfil de Assistentes Sociais no Brasil**: formação, condições de trabalho e exercício profissional. Brasília: CFESS, 2022. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf>. Acesso em: 01 mar de 2023.

CFESS. **Trabalhar na Assistência Social em Defesa dos Direitos da Seguridade Social**. Brasília: CFESS, março de 2011.

CFESS. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Polícia de Assistência Social**. Brasília: CFESS, 2011a.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução CNAS Nº 17 de 20 de junho de 2011**. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=115112>. Acesso em: 25 fev 2021.

COUTO, Berenice Rojas. *et al.* Implementação do SUAS nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná: desafios para a garantia da assistência social na região sul. *In*: RAICHELIS, Raquel. *et al.* (orgs.). **O sistema único de assistência social no Brasil**: disputas e resistências em movimento. São Paulo: Cortez, p. 289-409, 2019.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaios de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FILHO, Rodrigo de Souza; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. Coleção biblioteca básica de serviço social, v. 7. São Paulo: Cortez, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 72-95, 2016

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**: Ensaios críticos. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. *In*: CFESS. **Atribuições privativas do(a) assistente social em questão**. 1ª edição ampliada. Brasília: CFESS, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 7. Ed., São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr.html>?. Acesso em 02 nov. 2022.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cadernos Municipais, 2022**. Disponível em: <https://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Cadernos-municipais>. Acesso em 10 nov. 2022.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relação dos municípios segundo a região geográfica do Paraná, 2012**. Disponível em: [https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-09/Regioes%20geograficas%20municipios.pdf](https://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/Regioes%20geograficas%20municipios.pdf). Acesso em 02 nov. 2022.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 56, p. 34-49, mar. 1998.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social**: identidade e alienação. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MEDEIROS, Moíza Siberia Silva de. O primeiro-damismo e a gestão da assistência social: desafios ao serviço social. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1 (especial), p. 311-338, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/14343/14714> Acesso em 01 nov. 2023.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões a cerca do Estado. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br>. Acesso em 08 nov. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 56-71, 2016.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e assistência social**: uma análise das orientações de gestores estaduais. São Paulo: Cortez, 2003.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho e Desenvolvimento Social. Estudo Técnico nº 2. **A Vigilância Socioassistencial nos municípios do Paraná, Censo SUAS 2012 e 2013, PMAS 2014-2017**. Curitiba, PR, julho de 2015. Disponível em: [https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-09/estudo\\_tecnico\\_02\\_vigilanciasocioassistencial\\_pr.pdf](https://www.justica.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-09/estudo_tecnico_02_vigilanciasocioassistencial_pr.pdf). Acesso em 02 nov. 2022.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Índice de Desenvolvimento Humano. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Paraná. 2013**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/uf/41>. Acesso em 02 nov. 2022

RAICHELIS, Raquel. Serviço Social, trabalho e tecnologia: o trabalho profissional em tempos pandêmicos. *In*: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; VIEIRA, Nuria Pardillos. (orgs). **Nova-velha morfologia do trabalho no serviço social – TICS e pandemia**. São Paulo: EDUC: CAPES, p. 33-58, 2022.

RAICHELIS, Raquel. As atribuições e competências profissionais à luz da “nova” morfologia do trabalho. *In*: CFESS. **Atribuições Privativas do/a Assistente Social em Questão**. Volume 2. Brasília: CFESS, p. 11-42, 2020.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 107 p. 420-437, jul./set. 2011a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/xJZpht8LVT96vSvn7cPNQMR/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 28 out 2022.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out/dez 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/cSK3XgKgNLzD8NJPYJbvH5R/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 fev 2021.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/951/681> Acesso em: 28 ago. 2023.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): processo de construção e de desmonte. *In*: **Anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, 16., 2018, Vitória: ABPESS, 2018. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22060> Acesso em: 28 ago. 2023.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/LWDC6jLtzyRtGBT3pPS4BGK/?format=pdf&lang=pt>  
Acesso em: 24 jul. 2023.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. **Tendências ideológicas do conservadorismo** [recurso eletrônico]. Recife: UFPE, 2020.

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação de. Estado e sociedade civil no pensamento de Marx. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, Cortez, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/hcLb4Mcm4Wm8sQScF5jHmTx/?format=pdf&lang=pt>  
Acesso em: 01 set. 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 54, p. 75-96, jul. 1997.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. *In*: CFESS/ABEPSS; CEAD/UnB (org.). **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Publicação: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, v.1, p.143 - 164, 2009. Disponível em: <<http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/yazbek201608060401395873620.pdf>> Acesso em 24 de julho de 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. A pobreza e as formas históricas de seu enfrentamento. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 9, núm. 1, p. 217-228, jul./dez. 2005. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, Maranhão. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3775/1858> Acesso em: 25 ago 2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e Seguridade Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 56, p. 50-59, mar. 1998.

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A – Questionário de identificação da pesquisa

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS/CCSA – CAMPUS TOLEDO/PR**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM SERVIÇO SOCIAL –**  
**MESTRADO/PPGSS**  
**PROFESSORA ORIENTADORA:** Prof<sup>ª</sup>. Dra. Esther Luiza de Souza Lemos  
**MESTRANDA:** Marley Marcia Morch Lubaski  
**CONTATO:** [marleymlubaski@hotmail.com](mailto:marleymlubaski@hotmail.com) Fone: (45) 98415-9925  
**OBJETIVO GERAL DA PESQUISA:** Analisar as atribuições e competências do(a) profissional assistente social na função de gestor(a) municipal de assistência social.  
**INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS:** Questionário elaborado pela pesquisadora  
**SUJEITOS DA PESQUISA:** Profissionais Assistentes Sociais que estão exercendo a função de Gestoras(es) Municipais de Assistência Social no Estado do Paraná, no mandato 2021/2024.

**1 – IDENTIFICAÇÃO**

1.1 Nome: \_\_\_\_\_

1.2 Gênero: \_\_\_\_\_ 1.3 Idade: \_\_\_\_\_

1.4 Registro no CRESS: \_\_\_\_\_

1.5 Naturalidade: \_\_\_\_\_

1.6 Estado Civil:

( ) solteira(o) ( ) casada(o) ( ) separada(o) ( ) divorciada(o) ( ) viúva(o)

1.7 Tem filhos? ( ) sim ( ) não 1.7.1 Quantos filhos você tem? \_\_\_\_\_

1.8 Qual a sua cor? ( ) Preto ( ) Parda ( ) Branca ( ) Amarela ( ) Indígena

1.9 Professa alguma religião? ( ) Sim ( ) Não

1.9.1 Qual religião você professa? \_\_\_\_\_

1.10 O seu salário é determinante na renda familiar? ( ) sim ( ) não

1.11 Divide a renda familiar com outro membro? ( ) sim ( ) não

1.12 Município de residência: \_\_\_\_\_

**2 – QUANTO A FORMAÇÃO PROFISSIONAL**

2.1 Instituição de graduação: \_\_\_\_\_

2.2 Natureza da instituição de graduação: ( ) público ( ) privado ( ) privado sem fins lucrativos ( ) outro

2.3 Modalidade de graduação: ( ) presencial ( ) semi presencial ( ) Ensino a Distância - EAD

2.4 Ano de conclusão da graduação: \_\_\_\_\_

2.5 Possui algum curso de pós-graduação lato ou stricto sensu? ( ) sim ( ) não

2.5.1 Qual o curso de pós-graduação? (indicar a última titulação)

( ) especialização ( ) mestrado ( ) doutorado ( ) pós doutorado

2.5.2 Qual área? \_\_\_\_\_

### 3. QUANTO AO EXERCÍCIO PROFISSIONAL

3.1 Ao longo da sua vida profissional, informe em quais locais atuou como assistente social.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3.2 Qual a natureza desse(s) local(is) de trabalho? ( ) público ( ) privado ( ) sem fins lucrativos

3.3 Quais áreas atuou?

( ) política de assistência social

( ) política de habitação

( ) política de saúde

( ) previdência social

( ) política de educação

( ) outros. Qual? \_\_\_\_\_

3.4 Quanto tempo trabalha na Política de Assistência Social? \_\_\_\_\_

3.5 Quantos anos tem de experiência na gestão da política de assistência social? \_\_\_\_\_

3.6 Participa ou participou de Conselhos de Direitos e/ou Conselhos de Políticas Setoriais?

( ) sim, participo ( ) sim, participei ( ) não

3.6.1 Qual o período? \_\_\_\_\_

3.6.2 Qual(ais) Conselho(s)? \_\_\_\_\_

3.6.3 Qual categoria? ( ) Titular ( ) Suplente

3.6.4 Qual era(é) sua função no Conselho?

( ) Presidente

( ) Secretário Executiva(o)

( ) Vice-presidente

( ) Outro \_\_\_\_\_

( ) Membro

3.7 Participa de movimentos de defesa da Política de Assistência Social? ( ) sim ( ) não

3.7.1 Qual movimento? \_\_\_\_\_

3.8 Supervisiona ou supervisionou Estágio em Serviço Social?

( ) sim, supervisiono ( ) sim, supervisionei ( ) não

3.9 Realiza ou realizou consultoria e/ou assessoria em matéria de Serviço Social?

( ) sim, supervisiono ( ) sim, supervisionei ( ) não

3.10 Participa ou participou como representante de alguma instancia e/ou movimento vinculado à política de Assistência Social?

( ) sim, participo ( ) sim, participei ( ) não

3.10.1 Assinale qual(ais) instância(s) e/ou movimento(s) você participou ou participa?

( ) Comissão Intergestores Bipartite – CIB

- ( ) Comissão Intergestores Tripartite – CIT  
 ( ) Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social – Cogemas  
 ( ) Colegiado Estadual de Gestores de Assistência Social – Coegemas  
 ( ) Colegiado Nacional de Gestores de Assistência Social – Congemas  
 ( ) Fórum Regional de Assistência Social - FOREAS  
 ( ) Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS – FETSUAS  
 ( ) Fórum Nacional de Trabalhadores/as do SUAS - FNTSUAS  
 ( ) outro, qual? \_\_\_\_\_

#### **4 QUANTO AS CONDIÇÕES DE TRABALHO**

**4.1** Qual é seu atual vínculo com a Prefeitura Municipal?

- ( ) servidor público efetivo ( ) cedido de outro órgão. Qual órgão?  
 ( ) cargo comissionado \_\_\_\_\_  
 ( ) CLT ( ) outro: \_\_\_\_\_

**4.2** A sua função é gratificada? ( ) sim ( ) não

**4.3** Tem plano de cargos, carreiras e salários? ( ) sim ( ) não

**4.4** Você é vinculado a sindicato de servidor público? ( ) sim ( ) não

**4.5** Qual a sua jornada de trabalho semanal?

- ( ) 20 horas ( ) 30 horas ( ) 40 horas ( ) mais de 40 horas

**4.6** Qual é a sua remuneração mensal?

- ( ) 1 a 3 salários mínimos ( ) 7 a 9 salários mínimos  
 ( ) 4 a 6 salários mínimos ( ) acima de 9 salários mínimos

**4.7** Se servidor público, qual é a variação da gratificação, em relação ao salário de carreira, para exercer a função de gestor(a)?

- ( ) até R\$ 1.000,00 ( ) de R\$ 4.000,00 a R\$ 5.000,00  
 ( ) de R\$ 2.000,00 a R\$ 3.000,00 ( ) acima de R\$ 5.000,00

**4.8** Você possui estímulo para educação permanente, para qualificação e aprimoramento profissional? ( ) Sim ( ) Não

**4.8.1** Quais os cursos foram realizados? \_\_\_\_\_

## **5. QUANTO A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA**

**5.1** Você participa de algum movimento social diverso daqueles vinculados à gestão da Assistência Social e/ou vinculados aos trabalhadores do SUAS? ( ) sim ( ) não

**5.1.1** Qual movimento social? \_\_\_\_\_

**5.2** Você é filiado a algum partido político? ( ) sim ( ) não

**5.2.1** Qual partido político? \_\_\_\_\_

**5.3** Você participa de algum movimento pastoral e/ou religioso? ( ) sim ( ) não

**5.3.1** Qual é esse movimento pastoral e/ou religioso? \_\_\_\_\_

**5.4** Você realiza algum trabalho voluntário? ( ) sim ( ) não

**5.4.1** Qual é esse trabalho voluntário? \_\_\_\_\_

**5.5** Participa de atividades organizativas da categoria profissional? ( ) sim ( ) não

**5.5.1** Quais atividades organizativas?

( ) Nucess

( ) Comissões permanentes

( ) Sindicato da categoria

( ) Fóruns

( ) Gestão de CRESS

( ) ABEPSS

( ) COFI

( ) Outro. Qual? \_\_\_\_\_

( ) Câmara temática

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ – UNIOESTE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS/CCSA – CAMPUS TOLEDO/PR**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTU SENSU* EM SERVIÇO SOCIAL –**  
**MESTRADO/PPGSS**

**PROFESSORA ORIENTADORA:** Prof<sup>a</sup>. Dra. Esther Luiza de Souza Lemos

**MESTRANDA:** Marley Marcia Morch Lubaski

**CONTATO:** [marleymlubaski@hotmail.com](mailto:marleymlubaski@hotmail.com) Fone: (45) 98415-9925

**OBJETIVO GERAL DA PESQUISA:** Analisar as atribuições e competências do(a) profissional assistente social na função de gestor(a) municipal de assistência social.

**INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS:** Entrevista Semiestruturada

**SUJEITOS DA PESQUISA:** Profissionais Assistentes Sociais que estão exercendo a função de Gestoras(es) Municipais de Assistência Social no Estado do Paraná, no mandato 2021/2024.

### QUESTÕES

1. Como você, enquanto assistente social assumindo a gestão municipal, analisa a questão da municipalização da política de assistência social frente a realidade local de porte populacional do seu município?
2. Historicamente o primeiro-damismo marca a política de assistência social, como você lida com essa situação no seu município?
3. Como você analisa as disputas políticas no seu município e como foi a sua designação como secretária(o)?
4. Como você encaminha, na sua experiência profissional, a prática da gestão da política de assistência social no dia a dia?
5. Quais ações são desenvolvidas por você no exercício profissional na função de gestora (r) municipal da política de assistência social?
6. Em grau de prioridade, indique as dificuldades encontradas como gestora(r) da política municipal de assistência social no exercício profissional.
7. Considerações ou reflexões pessoais sobre o tema.

## APÊNDICE C – Termo de consentimento livre e esclarecido



Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Comitê de Ética em Pesquisa – CEP



Aprovado na

CONEP em 04/08/2000

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Título do Projeto: **ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DO(A) ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAL: a gestão em questão**

**Certificado de Apresentação para Apreciação Ética – CAAE Nº: 54193921.5.0000.0107**

**Pesquisadora responsável:** Marley Marcia Morch Lubaski – Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná, *Campus* Toledo/PR, Especialista em Planejamento Municipal e Políticas Públicas pela Unioeste, Especialista em Governança Municipal pela Faculdade Poli Civitas. Discente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado/PPGSS, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, *Campus* Toledo/PR. E-mail: [marleymlubaski@hotmail.com](mailto:marleymlubaski@hotmail.com). Atualmente exercendo a função técnica na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes do Município de São Pedro do Iguaçu/PR.

**Telefone:** (45) 98415-9925

**Orientadora:** Profa. Dra. Esther Luíza de Souza Lemos, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/ Mestrado PPGSS – UNIOESTE – *Campus* de Toledo.

Convidamos você a participar, voluntariamente, da presente pesquisa sobre as atribuições e competências da(o) Assistente Social enquanto Gestora(r) da Política Municipal de Assistência Social. O objetivo geral é analisar as atribuições e competências da(o) profissional assistente social na função de gestora(r) municipal da política de assistência social, valorizando a profissionalização na área e contribuindo para o processo de democratização das relações sociais no país.

A coleta de dados será por meio de entrevista semiestruturada, a qual será realizada de forma remota síncrona por meio de plataforma digital *Microsoft Teams*, cujo link de acesso será encaminhado pela pesquisadora após agendamento.

Esta pesquisa não oferece riscos à saúde física. Caso ocorra durante a execução da pesquisa, algum desconforto ou constrangimento a sua pessoa, gerada por alguma pergunta, você poderá solicitar esclarecimentos e informações, podendo o processo ser suspenso e

remarcado para outro dia se for o caso, e/ou você poderá desistir de participar da pesquisa a qualquer momento. Para que isso ocorra, basta informar a pesquisadora, por qualquer modo que lhe seja possível, pelo telefone: (45) 98415-9925 ou pelo e-mail: [marleymlubaski@hotmail.com](mailto:marleymlubaski@hotmail.com).

Caso você precise informar algum fato decorrente da sua participação na pesquisa e se sentir desconfortável em procurar a pesquisadora, você poderá procurar pessoalmente o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UNIOESTE (CEP), de segunda a sexta-feira, no horário de 08h00 as 15h30min, na Reitoria da UNIOESTE, sala do Comitê de Ética, PRPPG, situado na rua Universitária, 1619 – Bairro Universitário, Cascavel – PR. Caso prefira, você pode entrar em contato via Internet pelo e-mail: [cep.prppg@unioeste.br](mailto:cep.prppg@unioeste.br) ou pelo telefone do CEP que é (45) 3220-3092.

Informamos que os dados referentes a sua pessoa serão sigilosos e privados, conforme assegura as Resoluções nº 466/2012 e nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, desse modo as informações coletadas serão utilizadas exclusivamente para fins científicos e os resultados serão socializados com encaminhamento de cópia da dissertação via e-mail.

A participação na presente pesquisa é voluntária, assim não será devido nenhum tipo de cobrança e/ou remuneração pelas partes.

Esse documento que você vai assinar contém 2 (duas) páginas. Você deve rubricar a primeira página e assinar com a mesma assinatura registrada no cartório (caso tenha) a segunda página. Igualmente, a pesquisadora também assinará todas as páginas deste documento. Este documento está sendo apresentado a você em formato digital, pedimos que imprima, assine e digitalize, encaminhando uma via para mim arquivar como registro do processo de pesquisa.

Declaro estar ciente e suficientemente esclarecida(o) sobre os fatos informados neste documento e que desejo participar da pesquisa.

Nome da(o) participante da pesquisa: \_\_\_\_\_

Assinatura da(o) participante da pesquisa: \_\_\_\_\_

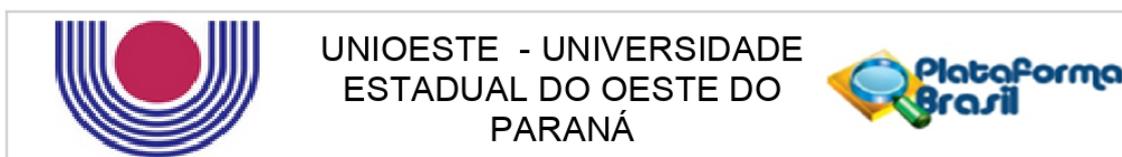
Eu, **Marley Marcia Morch Lubaski**, declaro que forneci todas as informações sobre este projeto de pesquisa ao participante.

Assinatura da pesquisadora:

Toledo (PR), 05 de julho de 2022.

**ANEXO**

## ANEXO A – Parecer consubstanciado do CEP



**PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP**

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DA(O) ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAL: a gestão em questão

**Pesquisador:** Marley Marcia Morch Lubaski

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 54193921.5.0000.0107

**Instituição Proponente:** UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANA

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 5.176.098

**Apresentação do Projeto:**

Saneamento de pendências da pesquisa:

**Título da Pesquisa:** ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DA(O) ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAL: a gestão em questão

**Pesquisador Responsável:** Marley Marcia Morch Lubaski

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 54193921.5.0000.0107

**Submetido em:** 17/12/2021

**Instituição Proponente:** UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANA

**Situação da Versão do Projeto:** Em relatoria

**Localização atual da Versão do Projeto:** UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

**Objetivo da Pesquisa:**

Vide descrição anteriormente apresentado

**Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Vide descrição anteriormente apresentado

**Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Vide descrição anteriormente apresentado

**Endereço:** RUA UNIVERSITARIA 2069

**Bairro:** UNIVERSITARIO

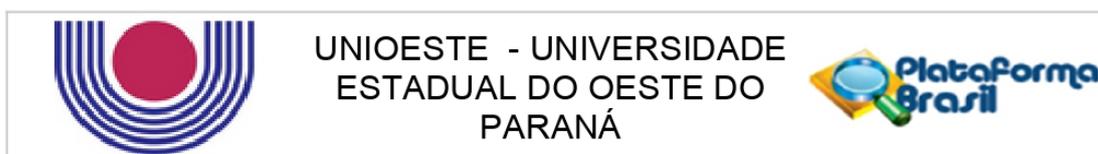
**UF:** PR

**Município:** CASCAVEL

**CEP:** 85.819-110

**Telefone:** (45)3220-3092

**E-mail:** cep.prppg@unioeste.br



Continuação do Parecer: 5.176.098

**Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Vide descrição anteriormente apresentado

**Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Agora, os Métodos estão suficientemente descritos para mostrar que as intervenções não ferem qualquer quesito ético em pesquisa com humanos

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Apresentar o Relatório Final na Plataforma Brasil até 30 dias após o encerramento desta pesquisa.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1870330.pdf	17/12/2021 15:15:21		Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_PESQUISA_MARLEY.pdf	17/12/2021 15:12:24	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito
Folha de Rosto	FOLHA_DE_ROSTO_MARLEY.pdf	03/12/2021 15:32:56	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito
Outros	Instrumental_coleta_de_dados_Roteiro_Entrevista.pdf	03/12/2021 07:12:02	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito
Outros	Instrumental_coleta_de_dados_Questionario.pdf	03/12/2021 07:11:48	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Formulario_declaracao_pesquisador.pdf	03/12/2021 07:11:03	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Formulario_declaracao.pdf	03/12/2021 07:10:49	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito
Declaração de Pesquisadores	Formulario_identificacao_pesquisa.pdf	03/12/2021 07:10:34	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_CEP_MARLEY.pdf	03/12/2021 07:08:49	Marley Marcia Morch Lubaski	Aceito

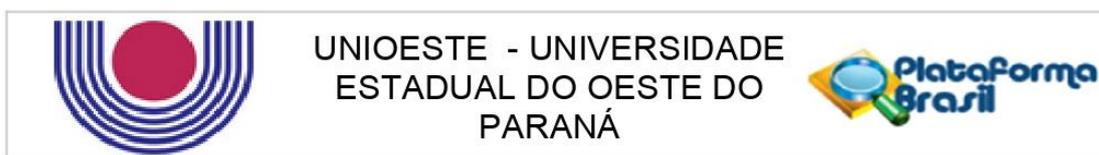
**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Endereço:** RUA UNIVERSITARIA 2069  
**Bairro:** UNIVERSITARIO **CEP:** 85.819-110  
**UF:** PR **Município:** CASCAVEL  
**Telefone:** (45)3220-3092 **E-mail:** cep.prppg@unioeste.br



Continuação do Parecer: 5.176.098

CASCADEL, 17 de Dezembro de 2021

---

**Assinado por:**  
**Dartel Ferrari de Lima**  
**(Coordenador(a))**

**Endereço:** RUA UNIVERSITARIA 2069

**Bairro:** UNIVERSITARIO

**UF:** PR

**Telefone:** (45)3220-3092

**Município:** CASCADEL

**CEP:** 85.819-110

**E-mail:** cep.prppg@unioeste.br