

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Flávia Acioli Cordeiro Andrade

CARGOS COMISSIONADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: Um relato sobre a experiência  
de estágio em um CRAS na cidade de Mesquita.

PRAIA VERMELHA

2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Flávia Acioli Cordeiro Andrade

CARGOS COMISSIONADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: Um relato sobre a experiência de estágio em um CRAS na cidade de Mesquita.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com parte dos requisitos necessários à obtenção do grau bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Fátima Valéria Ferreira de Souza

PRAIA VERMELHA

2022

## TERMO DE APROVAÇÃO

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, avalia a Monografia Cargos Comissionados na Assistência Social: Um relato sobre a experiência de estágio em um CRAS na cidade de Mesquita, elaborada por Flávia Acioli Cordeiro Andrade.

Monografia examinada:

Rio de Janeiro, no dia ..... /..... /.....

Comissão Examinadora:

---

Fátima Valéria Ferreira de Souza (Orientadora)

---

Charles Toniolo de Souza (ESS/UFRJ)

---

Lilian Angélica da Silva Souza (ESS/UFRJ)

*À minha família.*

## Agradecimentos

A Deus, pela minha saúde e de minha família, por ter me dado forças quando eu já não tinha, por nunca ter me desamparado e porque me permitiu chegar aqui superando meus medos.

Aos meus pais Flávio e Rose, meus melhores amigos, que sempre me apoiaram em todas as escolhas e estiveram comigo em todos os momentos da minha vida segurando minha mão.

Ao meu avô Jessé, que sempre teve como prioridade auxiliar meus pais na minha educação escolar, estou vivenciando este momento porque durante muitos anos ele investiu no meu futuro, serei eternamente grata.

Ao meu esposo, Daniel, que me incentivou nos momentos mais difíceis, que acompanhou todas as crises de ansiedade e sempre foi compreensivo, constantemente me lembra do potencial que tenho e não me deixa desistir dos meus objetivos.

À minha avó Isa, à minha irmã Tassiane, aos meus afilhados Emanuel e Maria, ao meu cunhado Vanderson, aos meus sogros Bruno e Luciana, à minha grande amiga Maria Fernanda por tornarem os dias mais leves, pelas palavras amigas e apoio.

Por fim, porém não menos importante, agradeço à minha professora orientadora Fátima Valéria por aceitar me orientar, por toda atenção, paciência, compreensão, pelas correções e ensinamentos que me permitiram melhor desempenho.

## Resumo

Cargos comissionados são permitidos e previstos em lei, nomeados por uma autoridade competente, com o pressuposto de que são ocupados de forma transitória, para coordenarem, assessorarem ou chefiarem a administração pública de acordo com o artigo 37, II da CF/88. A reiteração e banalização dessa possibilidade legal favorece a utilização desses cargos de maneira clientelista, de forma que não são cargos direcionados apenas às funções de chefia, que envolvem maiores responsabilidades e incluem as mais diferentes posições hierárquicas de uma determinada secretaria. Tal característica tem se tornado marcante nas prefeituras, entretanto, o foco neste trabalho é o que tem ocorrido nas unidades de atendimento da assistência social. Com os referenciais teóricos e baseados na experiência de estágio no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em Mesquita, município da Baixada Fluminense, verifica-se a utilização desse modo de contratação não só em cargos ditos de confiança, mas na maioria das contratações em diferentes níveis para compor as equipes técnicas.

## Lista de abreviaturas e siglas

ABEPSS- Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

CEAS- Centro de Estudos da Ação Social

CFESS- Conselho Federal de Serviço Social

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS- Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social

CRESS- Conselho Regional de Serviço Social

EC- Emenda Constitucional

FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social

FNAS- Fundo Nacional de Assistência Social

IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBGE MUNIC- Pesquisas Informações Básicas Municipais

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

LBA - Legião Brasileira de Assistência LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social LOPS –  
Lei Orgânica da Previdência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB/RH/SUAS- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

NRF-Novo Regime Fiscal

ONG'S - Organizações não Governamentais

PAIF- Programa de Atenção Integral à Família

PNAS- Política Nacional de Assistência Social

PBF- Programa Bolsa Família

PSB- Proteção Social Básica

PSF - Programa de Saúde da Família

PSE- Proteção Social Especial

SAS - Secretaria de Assistência Social

SEMAS- Secretaria Municipal de Assistência Social

SENAI- Serviço Social de Aprendizagem Industrial

SESI- Serviço Social da Indústria

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	9
<b>1. BREVE HISTÓRICO DA ASSISTENCIA SOCIAL NO BRASIL</b>	11
1.1 Assistência social e a origem do serviço social	11
1.2 Panorama da assistência social regulamentada pós Constituinte	21
1.3 A assistência social organizada no SUAS	25
<b>2 O ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS</b>	32
2.1 O assistente social como trabalhador assalariado	32
2.2 A condição de trabalho dos assistentes sociais no SUAS	37
<b>3 A CULTURA POLÍTICA E OS CARGOS COMISSIONADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNÍCIPIO DE MESQUITA</b>	43
3.1 A assistência social em Mesquita	43
3.2 Cargos comissionados ou contratações precárias? Os assistentes sociais no CRAS Juscelino.	48
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	57
<b>REFERÊNCIAS</b>	59

## INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como objetivo verificar se a predominância e permanência de cargos comissionados, como forma de contratação, provocam a precarização e a fragilização das condições de trabalho dos assistentes sociais nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Nossa hipótese é de que, tais cargos, ocupados de forma transitória, acabam por dificultar a continuidade necessária aos serviços sócio-assistenciais no município de Mesquita-RJ.

É importante que esse tema seja pesquisado, pois a precarização das condições de trabalho faz parte da lógica neoliberal e tem afetado os profissionais assistentes sociais no mercado de trabalho, sobretudo, para os que compõem a equipe técnica nos CRAS. Verifica-se ao decorrer do tema proposto que, por serem de livre escolha dos gestores, há uma utilização desses cargos como mecanismo que torna a troca clientelista sustentável, muitas vezes por barganhas entre executivo e legislativo municipal.

Não estamos desconsiderando que a organização das políticas sociais exige divisões de competências e responsabilidades que são estruturadas em gratificações pelo exercício dos cargos comissionados, tampouco a importância do assistente social em cargos comissionados chefiando serviços e unidades de atendimento no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nosso interesse com este estudo foi apontar que a utilização enviesada destes cargos fragilizam os trabalhadores.

A abordagem teórico-metodológica que sustenta a pesquisa é o método dialético-materialista, o qual implica em uma perspectiva crítica analítica sobre as tendências, contradições e mediações que contribuem para a compreensão do objeto da pesquisa.

O estudo pretende identificar e debater a natureza, as condições e os limites de intervenção dos trabalhadores comissionados, partindo da realidade vivenciada no estágio supervisionado em um CRAS de Mesquita, fazendo relação com a perspectiva de totalidade, no sentido de situar esse fenômeno no contexto de fragilidade das condições e relações de trabalho. Tal perspectiva é fundamental para evitar respostas imediatas e resultar em uma reflexão e compressão superficial da realidade.

No primeiro capítulo é apresentado um breve histórico da assistência social no Brasil. Parte da forma como a assistência social foi constituída no Brasil antes de se tornar uma política social com todas as suas regulamentações e legislações, e finaliza com um panorama

da assistência social pós Constituinte. Dada à imbricada relação da origem do Serviço Social com a assistência social, o capítulo também faz um resgate de seu surgimento, sua qualificação, e aprimoramento até chegar ao mercado de trabalho. Destaca a luta constante dos profissionais pelos avanços à proporção que se altera o cenário político-democrático.

Todo esse cenário é analisado sob contexto histórico neoliberal que dentro de seus limites aprovou constitucionalmente a assistência social como um dos tripés da seguridade social, direito social e universal. Posteriormente, a política nacional de assistência social, aprovada em 2004, ganhou força e o SUAS foi estabelecido em lei.

O segundo capítulo apresenta o assistente social como trabalhador assalariado no atual cenário de crise capitalista em meio às transformações do mercado de trabalho, ajustadas aos requisitos neoliberais. Em consequência, também discute a redução de investimento nas políticas sociais, que impacta diretamente o principal meio de trabalho dos assistentes sociais. O capítulo reúne informações com base no Censo SUAS, para analisar a condição de trabalho do assistente social no SUAS. Busca, ainda, verificar se os critérios contidos na Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social estão sendo cumpridos.

A seguir, no terceiro capítulo, além de relatar um pouco do histórico do município, trata também, de como tem sido a materialização da política de assistência social em Mesquita. Analisa ainda analisa quais mecanismos que tornam a troca clientelista prejudicial aos serviços socioassistenciais.

A observação do peculiar movimento clientelista envolvendo os cargos comissionados na cidade revela tendências e traços da realidade da administração municipal do SUAS. Principalmente, o caminho conflituoso que a gestão do trabalho utiliza para com os trabalhadores, incluindo, assistentes sociais no CRAS. Ciente que este trabalho é apenas exploratório, sinalizo que esta temática merece maiores estudos.

## 1. BREVE HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

### 1.1. Assistência social e origem do serviço social

A origem da assistência social no Brasil advém da filantropia, o ato voluntário pontual de desempenhar algumas ações que minimizam um sofrimento imediato de alguém, sem interesse oculto, apenas busca aprovação divina ou satisfação do ego. Porém, como afirma NETTO (2001), na transição ao desenvolvimento do capitalismo monopolista o requerimento pela implementação da assistência social configurou-se como uma das respostas ao acirramento das manifestações da questão social<sup>1</sup>.

No Brasil especificamente tem suas origens em ações propostas pela igreja católica e dava-se por intervenções eventuais, fragmentadas, paliativas. Estavam pautadas no conceito filantrópico de caridade cristã. A pobreza era tratada como uma condição natural, com o propósito de favorecer e garantir a reprodução das relações econômicas e sociais.

As associações Católicas, lideradas por mulheres que integravam famílias da alta sociedade visavam amortecer sequelas causadas pelo capitalismo em grupos seletos de mulheres e crianças. Objetivando o ajustamento do indivíduo ao meio, pelo viés conservador moral e individualizante. Os primeiros espaços de atuação foram as obras de ação social.

A industrialização no Brasil, marcada pela brutal exploração do trabalhador, trouxe consigo o fortalecimento das lutas operárias de trabalhadores urbanos que provocou inquietações no Estado. Desta maneira para intervir nas ações do proletariado e afastá-lo de influências contrárias ao Estado, notou-se a necessidade da incorporação de respostas e atenção para atuação na área social, antes deixada apenas à iniciativa católica.

Quando em 1935 foi criado o Departamento de Assistência Social<sup>2</sup> do Estado de São Paulo, uma primeira iniciativa do Estado para organizar as ações assistências, abrindo espaço para uma atuação mais regulada.

O Centro de Estudos da Ação Social foi criado em 1932, para que os membros pudessem se aprimorar no estudo da doutrina social da Igreja e dos “problemas sociais. O CEAS não tinha como objetivo a formação técnica especializada, mas preparar leigos católicos para ações junto a classe trabalhadora. A formação técnica especializada fez surgir

---

<sup>1</sup> “A questão social expressa desigualdades sociais econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização” IAMAMOTO, 2004, p. 17.

<sup>2</sup> Posteriormente, no mesmo ano passou a ser chamado de Departamento de Serviço Social.

as Escolas de Serviço Social. Ao mesmo tempo em que cresce a demanda por colaboradoras mais qualificadas de formação técnica, cresce também as requisições de instituições estatais. Verifica-se uma ampliação do espaço de atuação do profissional assistente social por ser uma necessidade social, tanto para a igreja, quanto para o Estado e empresariado.

Em 1938 foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), formado por pessoas ligadas à filantropia. O assistencialismo nas obras sociais tinha a peculiaridade de estar localizado em algumas poucas regiões urbanas, fazendo isso, desatendeu o alcance de outros espaços.

Para a igreja a ênfase estava centrada na caridade e bem-estar. O ideário assistencialista destaca que quem oferece as ações são pessoas caridosas e que a assistência social depende de sua bondade e boa vontade. Para o Estado era um mecanismo de troca de favores e controle social.

O CNSS tampouco chegou a ser um organismo atuante. Caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p. 250)

A filantropia carregava o viés reformador social e moral. A perspectiva higienista era utilizada para adequar os indivíduos. A assistência social era desenvolvida pelo Estado de forma patrimonialista, desvinculado do ideal do direito, era seletivo e clientelista. O que reforçou a construção do lugar de “subalternidade” daquele que recebe a ação por aquele que a oferta. Portanto, ainda não se pensava em política de assistência social.

Oliveira et al. (2011) refere-se ao patrimonialismo como sistema que não coopera para a eficiência estatal, e complementa:

“(...) o patrimonialismo e o clientelismo prestam um grande desserviço à solidariedade social e à noção de comunidade cívica. Se a ação pública é seletiva, antes de exigir sensibilidade, eficiência e probidade do Estado, é necessário tornar-se visível a ele. É preciso preocupar-se com moedas de troca e meios de persuasão. Não faz sentido, em esferas clientelistas, esperar pelo reconhecimento e pela promoção do interesse público.”. (Ibid, 2011, p. 955)

Em 1942 foi criada a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira grande instituição de assistência social pública de abrangência nacional. Inicialmente seu propósito era atender às famílias dos convocados para a guerra, ademais, pós-conflito, passou a atuar nas demais áreas vinculadas à assistência social.

A LBA era coordenada pela primeira dama, esposa do presidente Getúlio Vargas (mandato de 1930 a 1945), Darcy Vargas. Iniciou ali o que conhecemos como primeiro damismo, em que a representação das primeiras damas era estimada como extensão de seus maridos políticos, ligadas à figura de um representante paternalista, que com esse discurso disfarça que se preocupa com a população e suas demandas. A partir disso, aproximava-se de seu propósito, o clientelismo.

É o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor. [...]. O assistencialismo tem sempre um sujeito – público ou privado – e um sujeitado. O sujeito age como se fosse ele o proprietário de um bem que distribui, dada “sua bondade” a alguém, e quer ganhar o reconhecimento e a dívida de favor por essa prática. (SPOSATI, 1995: p. 26)

Segundo Iamamoto (2001), a LBA foi de grande importância para expansão e qualificação do serviço social, pois foi a primeira instituição que alcançou a nível nacional a expansão da rede de “obras sociais” e possibilitou o aumento quantitativo do uso desse serviço, sem causar alterações nas formas de atuação preexistentes.

Por meio do decreto-lei federal nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, foi criado o Serviço Social de Aprendizagem Industrial (SENAI), para organizar e administrar as escolas de aprendizagem industriário, como meio de qualificar a força trabalho para a indústria. Na época foi uma das instituições responsáveis por incorporar e teorizar o Serviço Social, porém sem implicar mudança em sua preexistente forma de atuação.

O Serviço Social da Indústria (SESI) foi oficializado em 1946, como instituição estatal organizada pelo empresariado para conter os trabalhadores da indústria que estavam reivindicando melhores condições de trabalho, e com medo da “ameaça comunista”. Essa instituição foi criada e requisitou que o serviço social controlasse e mediasse essa força de trabalho, para que a exploração pudesse continuar a se reproduzir. O posicionamento frente à questão social que se aprofunda nesse período.

Aponta também para o espírito ultraconservador desse empresariado e de sua incapacidade –naquele momento– em adaptar seu novo instrumento de intervenção no movimento operário à correlação de forças presente, preservando-o de um rápido processo de desmoralização. E de, paralelamente, ao radicalizar sua utilização política, mostrar seu conteúdo através da fachada assistencialista. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2001, p. 279-280)

A Fundação Leão XIII, em 1946 surgiu com o objetivo de atuar amplamente nas famílias moradoras das favelas dos grandes centros urbanos industriais que aconteceu somente no Rio de Janeiro. Focava no atendimento individualizado material e moral, dessas

peessoas com uma evidente perspectiva higienista e assistencialista, que resolve problemas pontuais e urgentes, nada que possa alterar os rebatimentos da questão social na vida daquela população. Projetos educativos, que Iamamoto (2001) vai chamar de “disciplinamento do tempo livre do proletariado” além de propor a “regeneração das pessoas desvalidas e carentes”.

O direcionamento do trabalhador dentro dessa lógica era ser útil ao capital, conduzi-lo a pensar que faz parte da “grande engrenagem” e que, portanto faze-la funcionar deveria ser sua prioridade. Que torna, implicitamente, as vinte quatro horas do dia em horário de trabalho, mesmo em tempo livre e não materializado fisicamente. Iamamoto e Carvalho escrevem “Em vez de senhor do seu tempo livre, é necessário tornar o trabalhador um consumidor passivo de distrações, lazeres educativos, de contemplação do belo. E utilizar desse mesmo tempo para procurar aumentar sua produtividade” (2001, p. 289).

O espaço de vivência dessa população marginalizada passou a ser mecanismo de controle, a mercê de ações paliativas e moralizantes em favor da ordem burguesa, do que o capital necessita, sem propor alterar as condições de vida dessas pessoas.

Ao deslegitimar a importância das indignações e retirar desses trabalhadores suas reivindicações, o Estado oferece em contrapartida direta ou indiretamente, compensações sob uma forma burocrática de benefícios. Iamamoto (2001) vai dizer que tais movimentos das instituições assistenciais apareceram como agencia política de contenção e controle das lutas sociais e suas organizações.

Deste modo, era primordial ao Estado facilitar a neutralização das consequências que derivam de um agravamento das relações de trabalho e acirramento da questão social. Dessa maneira o aparelho do Estado demonstra (disfarçadamente) suas preocupações com o bem-estar da população, além de enfraquecer sua organização. Nesse sentido, os serviços assistenciais são de consumo produtivo velado ao o capital e ao Estado.

Segundo Iamamoto e Carvalho (2001), a tecnificação da filantropia foi combustível para que o serviço social pudesse tornar-se uma profissão, junto à abertura do mercado de trabalho com as entidades fora do bloco católico.

O serviço social era uma instituição essencialmente conservadora, que deixa de ser intermediado apenas por concepções católicas<sup>3</sup> e passa a ser influenciado por fortes vertentes da ideologia norte-americana<sup>4</sup>, positivistas e funcionalistas.

Algo que as duas vertentes conservadoras (anterior católica e esta laica) possuem em comum é a concepção da questão social como problema<sup>5</sup> técnico que precisa ser solucionado de maneira técnica, sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa baseados em uma classe explorando outra.

Nesse período, o serviço social passa a ser institucionalizado e legitimado pelo estado e pela classe dominante. Foi o interesse desses grupos que determinou e direcionou a ação das instituições assistenciais. O atendimento era voltado a uma parcela “desajustada” e mais pobre da população, sendo assim, de caráter excludente e seletivo. As demandas da população não eram tidas como direitos, mas como expressão de carências que precisam ser atenuadas e ajustadas.

As demandas sociais desde que passam a tomar um pouco da atenção do Estado e da classe dominante criam bases para as instituições assistenciais, e estas permitem que os assistentes sociais possam ir além da perspectiva e poder católico. Os assistentes sociais, ainda em quantidade não numerosa, desenvolveram uma ação profissional de prática empirista, reiterativa, paliativa e burocratizada nesses espaços. Através do ponto de vista tradicionalista a questão social era tida como “incidências psicossociais” sobre indivíduos e grupos, em que a população cliente era vista como objeto a ser transformado e não como um sujeito.

A fim de que obtenha legitimação e reconhecimento, o profissional, desde então, precisou se auto justificar. Busca legitimação por parte da clientela, justificação para as classes dominantes e empresariado que viabilizam a implementação dessas instituições junto ao Estado. Tal busca tinha o propósito de mostrar a necessidade social de sua atuação, objetos, métodos e técnicas em relação aos problemas sociais e mostrar seus resultados.

---

<sup>3</sup> O pensamento conservador possui duas vertentes. O confessional: baseado na doutrina social da igreja. E o Positivismo representativo da forma laica em que as expressões da questão social são vistas como intervenção política limitada.

<sup>4</sup> As influências das ideologias norte americanas atingiram toda a América Latina, o serviço social voltado para o tratamento dos indivíduos nas linhas da psicologia e psiquiatria, desajustamentos psiquiátricos. O tipo de abordagem psicossocial chega ao Brasil nos anos 1940 e se estende até aos 70.

<sup>5</sup> Problema esse subjetivo, moral e individual. Atribui aos indivíduos e suas famílias a responsabilidade por suas dificuldades vividas. Fenômenos sociais também são considerados problemas técnicos, patologias, passíveis de serem solucionadas mediante intervenções técnicas e administrativas

Iamamoto (2001) afirma que tudo isso contribuiu para que os Congressos Nacionais pudessem acontecer e dentro deles todos os avanços teóricos intelectuais.

Essa necessidade constante de produzir uma auto-justificação em relação à definição de suas funções, a seus mantenedores institucionais e, secundariamente, à clientela-constitui-se num dos fatores explicativos da importância que se reveste para o meio profissional, seus grandes encontros e reuniões. (CARVALHO & IAMAMOTO, 2001, p. 326)

Foi no período desenvolvimentista estatal que houve a amplificação e fortalecimento da ideia de que a miséria e pobreza seriam superadas no e através do desenvolvimento. O estado passou a requerer que as instituições assistenciais cooperassem com o desenvolvimento social, que estaria ligado ao econômico.

Deste modo, os assistentes sociais adquiriram um importante e consolidado papel dentro das mais diversas frentes do campo social e assistencial, ao mesmo tempo em que a contribuição desse profissional dentro de suas funções precisou ser atualizada em busca de definição de suas atribuições nesses locais. Iamamoto (2001) destaca que todo esse processo trouxe consigo novas concepções político-sociais e mais responsabilidade ao serviço social, mas as reformas ainda eram muito tímidas.

Procuram-se técnicas para os grandes problemas estruturais: órgãos nacionais de coordenação e planejamento. A definição de uma política social e a fixação de diretrizes básicas de atuação, etc., muito pouco se adiantando em termos de medidas concretas. (CARVALHO & IAMAMOTO, 2001, p. 354)

O ideário desenvolvimentista foi criticado ppor setores da igreja a partir dos anos 1960, pois, na verdade a igreja inicialmente apoiou o desenvolvimentismo e incitou um debate contrario a este chamado de teologia da libertação. O pensamento da igreja havia sido radicalizado como nunca antes, abarcava a condenação moral da injustiça, da desigualdade e fez oposição ao conceito de que o progresso se daria dentro de uma estrutura capitalista. A igreja acabou por redefinir o seu papel junto a classe trabalhadora, a visão tradicional foi mudada e criticada por ser uma prática orientada pela ética liberal burguesa.

Estava em andamento mudanças em toda a América Latina, no Brasil o pós-aliança para o progresso que pretendia a superação do atraso econômico, acelerado e auto sustentado, acabou por não gerar os resultados esperados e a dependência do capital estrangeiro levou o país ao subdesenvolvimento.

O período foi importante para o despertar de críticas referentes as práticas paternalistas das grandes instituições assistenciais, assim como inadequação das estruturas político-

administrativas que precisavam passar por correções. Diante do subdesenvolvimento o discurso profissional se dividiu por diferentes tendências que tornaram heterogêneo o posicionamento da categoria profissional de assistentes sociais.

Antes de 1960 as diferenças não eram polêmicas que assimilassem debates/disputas, eram diferenças que eram tratadas com diplomacia para alcançar o consenso, pois havia uma certa homogeneidade nas propostas de intervenção. Indicava uma formal neutralidade que mascarava a direção política conservadora, o serviço social carecia de fundamentação teórica.

A partir de 1960 a pluralidade<sup>6</sup> começa a fluir no serviço social, os interesses em disputa na sociedade vão rebater na profissão (onde não aparece mais somente a classe dominante). Segundo José Paulo Netto (2005), as perspectivas diferentes vão se formando, são elas a modernizadora, a reatualização do conservadorismo e a intenção de ruptura com o conservadorismo, em que filia-se às teorias sociais, incluindo a tradição marxista, pautada em uma revisão crítica ao serviço social tradicional, junto a isso está a mobilização do movimento estudantil.

A partir de 1964 foi instaurada a ditadura militar no Brasil, assim como em vários países na América Latina, fortemente apoiado e financiado pelos Estados Unidos. O autoritarismo, repressão, desaparecimento de pessoas, exílios, entre outros, foram marcantes nesse período e responsáveis por reprimir e coibir as lutas sociais que estavam em ascensão. Sufocou ainda o nascente debate crítico dentro do serviço social que surgiu com a renovação e atualização da profissão, desta maneira o debate crítico teve seu amadurecimento de forma tardia.

Há que se levar em conta o momento particular do Serviço Social, buscando a sua consolidação como profissão em uma área supostamente considerada como benemerência e desempenhando ações no sentido de organização da demanda aos serviços e benefícios oferecidos pelo aparato institucional público e privado. (MIOTO E NOGUEIRA, 2012, p. 63).

Neste período buscou-se dar respostas às demandas coletivas de forma individual e moral, através de programas sociais financiados pelo capital nacional e internacional. Dessa maneira, torna a funcionalidade dessas ações, dependentes da valorização do capital para que esses serviços possam gerar rentabilidade funcional as empresas, através do controle e

---

<sup>6</sup> O pluralismo é o produto mais significativo para a renovação da profissão, pois trouxe a possibilidade de interlocução com outras ciências.

reprodução da força de trabalho regulada, sem dar conta de suprir suas carências, apenas atenuarem-nas.

A intervenção profissional ficou à margem dos debates críticos, a preocupação está voltada para a integração dos indivíduos e a normalização de suas condutas. Assistência social se estabeleceu de forma controladora e burocrática, com normas e critérios de atendimento a população.

Quando se pauta a relação da ditadura militar com o campo da proteção social, observa-se o uso da organização estatal para expandir a base de apoio ao governo militar através de alguns benefícios previdenciários e a implantação de programas nacionais de cunho social. Entre esses, os Centros Sociais Urbanos e Rurais, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta última ampliou seu raio de ação tanto em relação às áreas geográficas como no âmbito de sua ação protetiva. A prestação de serviços e benefícios da assistência social, ou o “trato da pobreza”, configurava-se como restrito às organizações da sociedade civil, geralmente de cunho confessional. (MIOTO & NOGUEIRA, 2012, p. 63).

O debate dentro do Serviço Social na América Latina expandiu-se no Brasil e fomentou a crítica ao imperialismo. Recusou o produto teórico meramente importado, sem interlocução com a situação nacional, tendo em vista que era necessário apropriar-se e estudar as particularidades do local. Deste modo no país iniciou a fuga da subalternidade teórica e com o protagonismo crescente foram iniciados os cursos de pós-graduação em serviço social. O surgimento dos programas de pós graduação tem a ver com a perspectiva modernizadora da profissão, ainda que depois isso se torne vetor de reflexos críticos. A vertente com crítica ao imperialismo e volta ao Brasil no final dos anos 1970.

O processo de revisão da profissão trouxe ao final do período ditatorial necessidades de se reavaliar conceitos como a estrutura capitalista e questão social que antes era concebida de forma reducionista, isto porque teve aproximação com as teorias marxistas. Um equívoco desse período e que precisava de avanço como trata José Paulo Netto, está relacionada a concepção acrítica da ação disciplinadora do Estado por trás dos programas sociais e políticas sociais.

As críticas dirigem-se à execução dos serviços, de um lado, e, de outro, à gestão dos programas sociais. Nessa época, a política social vai sendo apreendida em sua relação com a questão social, e a criação dos programas de pós-graduação favorece uma leitura mais crítica sobre a realidade brasileira, com a perspectiva marxiana paulatinamente inscrita na produção teórica de segmentos da categoria profissional. (MIOTO E NOGUEIRA, 2012, p. 64).

O governo a partir de 1974 começa a agrupar políticas dentro de um sistema que pretendia apenas juntar e não integrar a assistência e previdência. O propósito era controlar e

centralizar o poder através de meios como o Sistema Nacional de Assistência e Previdência (SINPAS), Instituto de Assistência Médica e Previdência Social (IAMPS), Administração da Previdência e Assistência (IAPAS) e Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

É importante reafirmar que o lugar que a assistência ocupava ainda era se baseava na oferta pelo mérito, de forma seletiva, em que cada indivíduo pode ser atendido ou beneficiado de acordo com o lugar que ocupa na sociedade. Não há universalidade no atendimento.

Na contramão os assistentes sociais passam a reforçar a tentativa de ruptura com seu legado histórico de atuação. Realizado em São Paulo em 1979 o III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), denominado Congresso da Virada, responsável por politizar o serviço social, abandonando o apego a neutralidade que a profissão sempre carregou.

Foi um período de efervescência das lutas, organizações e movimentos sociais pelo resgate da democracia. Para José Paulo Netto (1996) este momento já se encaminhava para as características que seriam embrionárias do projeto profissional<sup>7</sup> que se formaria adiante.

Os debates que antes estavam presentes entre as universidades, expandiram-se para a os trabalhadores da categoria profissional. Formou-se então o estopim de uma cultura de ruptura, de caráter crítico e progressista. Com efeito, foi possível refletir e se articular com as pautas e lutas dos trabalhadores e operários.

No processo de amadurecimento profissional os valores não são substituídos de uma hora para outra, será uma disputa permanente dentro da profissão. O movimento que começa pela sociedade começa a por em questionamento a ordem social, de como as políticas sociais estavam sendo até então implementadas. A sociedade politizada requer ampliação e aplicação dos direitos sociais e demanda tal responsabilidade do Estado.

Em 1984 já com o prévio declínio da ditadura, Sposati aponta os primeiros passos que a Secretaria Nacional de Assistência Social deu para que a assistência social pudesse ser pensada como política pública de direito, tendo seus efeitos somente em 1985.

Em 1985 o PND- Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República particulariza a assistência social como política pública, reconhece o usuário como sujeito de direitos, sugere que seja ampliada sua participação e realizada a ruptura com a leitura caritativa e tutelada com que a assistência social era tradicionalmente gerida. (SPOSATI, 2007, p.30).

---

<sup>7</sup> Neste momento estava consolidado o mercado de trabalho profissional de assistentes sociais.

Para o governo o interessante era manter a cultura tradicionalista e o clientelismo dentro da assistência. O que de fato representou a correlação de forças, sendo um projeto democrático em andamento e outro projeto que busca se desenvolver “pelo alto”. Contudo, Sposati (2007), cita que os movimentos sociais de estudantes, assistentes sociais, líderes comunitários, entre outros continuaram a se articular, pesquisar, criaram debates e fundamentaram suas bases para que a política pública de assistência social fosse fortalecida e reconhecida como direito e fugisse a concepção de bem-estar.

A LBA, através da Secretaria de Apoio Comunitário chefiada por Tereza Duere desencadeia, em dezembro de 1987, investigação nacional sob coordenação, pela LBA, através de Rute Gusmão e pela PUC/SP por Maria do Carmo Brant de Carvalho e Aldaíza Sposati. A pesquisa participativa sob o objeto "LBA-Identities and Effectiveness of Actions in the Confrontation of Brazilian Poverty", cria núcleos de pesquisadores do Amapá ao Rio Grande do Sul. Através deles líderes comunitários, técnicos e usuários de todo o Brasil se reúnem e debatem, formando opinião sobre a assistência social como direito e política pública. A Direção Nacional da LBA e suas Secretarias põe em questão a gênese do órgão e a necessidade de lhe dar um novo destino. (SPOSATI, 2007, p.34).

Estas contribuições foram sumárias para que a Assistência Social fosse em 1988 ser integrada a Constituição Federal e fizesse parte de um dos pilares da seguridade social. A partir de então identifica e assinala a responsabilidade do conceito de que a população beneficiária sofre as consequências da estrutura social, não carrega o caráter pessoal de indivíduo.

À proporção que se altera o cenário político-democrático, a temática dos direitos sociais impulsiona a discussão, criação e aprovação de leis regulamentadoras de fortalecimento a democracia social e direitos sociais. Tais como em 1989 Lei nº 7.853 Da pessoa portadora de deficiência, em 1990 Lei nº 8.069 Estatuto da criança e do adolescente, também em 1990 Lei nº 8.080 Lei Orgânica da Saúde e no mesmo ano Lei nº 8.142 Sistema Único de Saúde.

## 1.2. Panorama da assistência social regulamentada pós Constituinte

O período pós- Constituinte de imediato não representou grandes mudanças na realidade da assistência social, que passava pelo processo de adaptação por parte da sociedade de demérito por parte do Estado. Este último em 1990 ainda não demonstrava a superação ao ideário assistencialista e a herança da falta de reconhecimento dos direitos. Contudo, estava em andamento o grande marco brasileiro chamado “Seguridade Social” que englobou a Assistência Social, a Previdência Social e a Saúde.

Nesse contexto, de contradições, a aprovação da lei que regulamentaria o direito a assistência social foi inviabilizado pelo governo Collor (1990-1992). Com o impeachment, o debate em torno da regulamentação da assistência social ganhou visibilidade no governo do presidente- Itamar Franco (1992-1995), principalmente a partir das ações de combate à fome e à miséria.

Nesse período, o país passava por uma grande crise econômica com altas inflações, desemprego e milhares de pessoas passando fome, por conseguinte foi instituído o Plano de Combate à Fome e à Miséria (IPEA, 1993). No campo da assistência social, tal plano, buscou amenizar as consequências que a população estava sofrendo. Criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), em que uma comissão especial formulou o Plano de Combate à Fome e à Miséria para orientar a distribuição de cestas básicas em colaboração da Igreja Católica e de movimentos sociais<sup>8</sup>. Paralelamente a esse contexto avançava a política do ajuste fiscal e do teto de gastos para combater a inflação.

Portanto, somente ao final de 1993, com grande contribuição da comunidade científica<sup>9</sup> e sociedade civil, após seminários regionais e todos os debates construtivos de artigo por artigo na Conferência Zero da Assistência Social, finalmente em 07 de dezembro, houve a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, Lei nº 8.742. Criada para regulamentar os artigos 203 e 204 e da constituição, e ainda responsável por organizar e estabelecer princípios, diretrizes, normas e critérios. A LOAS segundo YAZBEK

Inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do

<sup>8</sup> Outras iniciativas de política social do governo Itamar Franco, consultar Paiva (2009: 15-25).

<sup>9</sup> Tiveram participação representantes da sociedade civil, do Poder Legislativo, através da participação de parlamentares, estudiosos da matéria, e com destaque, representantes do “Movimento pela Ética na Política”, da “Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais” e do “Conselho Nacional de Segurança Alimentar”

mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social. (YAZBECK, 2006, p.12).

A partir de então tem-se o início de um período em busca da consolidação desses parâmetros constitucionais, que lutavam pelos direitos sociais no Brasil. Com a Constituição e o fortalecimento da assistência social por meio da LOAS foi possível identificar a relevância de uma integração articulada entre políticas sociais para objetivar um melhor atendimento às demandas da sociedade.

A LOAS cria Conselhos Municipais, Estaduais e o Conselho Nacional de Assistência social, órgãos paritários com representação do governo e da sociedade, com a presença dos trabalhadores do setor da assistência social e dos seus usuários. (YAZBEK, 2004, p. 24)

Esta lei foi responsável por dar início ao processo de estruturação da Política de assistência social no país. Foi então que se fez necessário o fim do CNSS (Conselho Nacional de Serviço Social) considerado um órgão clientelista e cartorial, e o novo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão deliberativo passou a acompanhar o desenvolvimento da política de assistência social, assim como fiscalizar a aplicação da assistência social no país.

Nesse sentido o CNAS foi o conselho que definiu, em âmbito federal, as normativas e aprovar ações seguindo os padrões da LOAS e zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social.

A LOAS trouxe objetivos concretos para a Assistência Social e definiu um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da participação popular da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, destacando o viés universal de direitos humanos.

O modelo de organização estabelece planos de assistência social, em cada esfera de governo, seguindo a diretriz que tem como base uma descentralização político-administrativa nas três esferas de poder: a união, os estados e o distrito federal, e os municípios, que atuam de forma articulada.

A união apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social e repassará recursos orçamentários aos fundos: nacional, estaduais, do distrito federal e municipais de assistência social.

Deste modo, a LOAS criou também Conselhos Municipais e Estaduais, órgãos paritários junto ao Conselho Nacional de Assistência Social, com representação do governo e

da sociedade, contando com representantes de entidades prestadoras de serviços, trabalhadores da assistência social e de seus usuários. O que configurou uma extensão do protagonismo e atuação, que constitucionalmente apresentava-se necessário, à participação dos usuários na gestão desta política mediante as particularidades de cada local em que a se desenvolve. Um avanço dentro do que tínhamos.

A proposta legal de descentralizar traz consigo, a qualificação democrática. A importância dessa dimensão no controle social, da presença da população acompanhando o serviço, avaliando os serviços, fortalecendo a experiência participativa e a cidadania no nível local, permitindo uma ação fiscalizatória mais próxima, mais perto da vida do cidadão. (YAZBEK, 2004, p. 26)

A reiteração da importância de compromisso do Estado com a Política de Assistência Social busca a ruptura com o retrocesso e avança na construção de uma política baseada no direito, na ética, na cidadania e na participação popular. O esforço por efetivar tais direitos está presente em um campo de disputas chamado por Sposati (2005), de paradigmas conservadores, que nega o dever do Estado na proteção social e paradigmas progressistas na luta por direitos na assistência social.

Contudo, o projeto sócio político que orienta essa política e molda sua gestão nessa época, submete-a à adoção de estratégias voltadas a reduzir os investimentos sociais programados, gera corte de gastos sociais, elimina e focaliza programas, reduz os benefícios, faz da seletividade seu principal aliado, entre outros fatores que contribuem para uma oferta precária dos serviços que seriam promovidos dentro da assistência social.

O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, depende do modelo de regulação econômica e nele do papel do Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho em face das desigualdades sociais e econômicas. (SPOSATI, 2007, p. 437)

A assistência social é costumeiramente reconhecida pelo imaginário social como política para os pobres ou pessoas em risco de ou em vulnerabilidade. Esta é uma visão reducionista de uma política ampla que se articula com as demais políticas públicas sociais. A oferta de serviços socioassistenciais não está posta apenas para um grupo seletivo, mas a quem dela necessitar, sem discriminação. Disto já em 1993, trata a LOAS em seus Princípios, estabelecidos no artigo quatro.

A estratégia de setores políticos para resistir ao avanço da assistência social como política pública é a de entender e tratar de um “problema” singular de forma paliativa, como quem coloca um curativo em um machucado, mas continua a calçar os sapatos que causam

calos, sem importar-se com as bases da estrutura que ocasionou aquele problema, um marco da lógica funcionalista.

Sposati (2007) em seus escritos destaca que a assistência social enquanto política pública necessitava, de fato de uma rede de serviços continuados, que exigiriam do Estado um comprometimento, aprimoramento, fortalecimento e permanência de uma gestão qualificada e que a enxergue como política pública, capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Todavia, não seria uma ferramenta mágica que possibilite a transformação da condição do indivíduo, não sendo somente função dela. A abordagem passou a ser realizada integralmente em articulação com as demais políticas setoriais.

Fazer a função pública de assistência social alcançar o estatuto de dever do Estado em operar para além do imediato com responsabilidade por resultados é um grande trânsito político e social. Um dos resultados desse trânsito está na conquista de seu espaço programático como política pública cuja função vai além da prontidão socorrista de atenção eventual. Na condição de política pública ela deve responder de forma racional e programática, com qualidade e quantidade necessárias em face das demandas a determinadas necessidades sociais através de uma rede de serviços continuados. A exigência da apresentação do plano de gestão para o respectivo conselho paritário em cada esfera de gestão do Estado é uma ferramenta potencial, desde que regulada e monitorada para tal objetivo institucional e político de gestão pública e submetida ao controle social. (SPOSATI, 2005, p. 510)

Por força da Lei Orgânica da Assistência Social “dos 5.560 municípios do país, em 2001, 4.105 cumpriam todos os requisitos da gestão descentralizada: conselhos, fundos e planos” (cf. Brasil, MPAS, 2001 Apud DRAIBE).

Embora a Constituição avance para a construção de políticas sociais, como dever do Estado, a lógica neoliberal sempre pressionou para que a implementação das políticas que materializam os direitos sociais seguissem a lógica reducionista.

A fragilização das políticas sociais foi principal alvo do molde neoliberal no país, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), representou um momento de diversas “reformas” que foram no sentido contrário da Constituição. Segundo Behring (2003) ele deu início a contrarreforma do estado, numa perspectiva de desmonte dos direitos, reconfigurando a política social a partir do trinômio: descentralização, privatização e focalização.

As políticas e os programas sociais públicos do governo federal foram agrupados em três conjuntos: os universais (educação e saúde); os programas de seguridade social, emprego e renda (previdência social, programas de capacitação e inserção produtiva); e os programas voltados para a pobreza (assistência social, programas de combate à pobreza e subsídios monetários às famílias). (DRAIBE, 2003, p.77)

Draibe (2003) descreve um estilo de governo que utilizou a sistemática da alocação de recursos nos programas assistenciais e de combate à pobreza, por meio de seleções que ocorreram principalmente introduzidas por vias de acesso privilegiadas da barganha e do clientelismo. Priorizou as ações básicas de maior impacto social e aos grupos mais pobres, como por exemplo, dentro programas de transferência de renda, modelo financiador de atividades beneficentes e assistencialistas.

Se por um lado nesse período a Assistência Social avançou nas normatizações e diretrizes, por outro a alocação de recursos em sua maioria para programas de caráter emergenciais e a pulverização dos diversos benefícios espalhados em diferentes eixos de divisão dentro das políticas. Representam a necessidade de uma organização que refletisse uma unidade, que fosse capaz de planejar e direcionar os recursos. Apenas desta maneira poderia representar a capacidade de romper com o passado da assistência social.

Tendo isso em vista, a Secretaria de Estado de Assistência Social direcionou seus esforços para a construção da Política Nacional de Assistência Social [PNAS] e na normatização do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) na Norma Operacional Básica [NOB] em 2005.

O discurso de “parceria” com a sociedade, aproximou as entidades filantrópicas, muitas delas históricas na trajetória de ações assistenciais, reafirmou o modelo financiador de atividade beneficentes e assistencialistas, além da dependência dos municípios aos convênios estabelecidos com o governo federal e a falta de incentivo a implementação de órgãos específicos de assistência social para a gestão da política. (FELLOWS, 2012, p. 6).

### 1.3. A assistência social organizada no SUAS

Nos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2002-2008) deu-se início a mudanças estruturais dentro da assistência social, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que assumiu função central nos programas sociais, em 19 de maio de 2004 através do Decreto 5.085/2004 criou o Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), o Fome Zero e o programa de transferência de

renda que foi responsável por unificar vários benefícios em um, o Programa Bolsa Família (PBF).

Nos dois mandatos do presidente Lula, o Brasil alcançou importantes resultados em termos da redução da pobreza e da mobilidade social. Segundo o IBGE (2010) 28 milhões de brasileiros saíram da condição de pobreza, graças a um conjunto de iniciativas, muitas articuladas à assistência social.

Em direção a um novo rumo, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, debateu e apontou a necessidade da construção de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para unificar, padronizar e efetivar os serviços da assistência social em todo o país. Sposati (2006) aponta que o SUAS foi resultado de muito planejamento e espelhamento do Sistema Único de Saúde criado em 1990.

Sposati (2006, p.103-104) afirma “O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da preferência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS”.

Nesse momento histórico os Conselhos de Assistência Social junto ao CNAS assumiram seu papel político de deliberação, como também sua função normatizadora e fiscalizadora. O CNAS foi o responsável por aprovar a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). A partir de então desenha novos traços para a política referida em uma constituição sistematizada de uma rede nacional de proteção social.

Em 2005 foi aprovada a Norma Operacional Básica SUAS (NOB/SUAS), que normatiza a nova PNAS, cuja implantação, reconhece e aborda a matricialidade sócio-familiar, a descentralização política e administrativa e a territorialidade como eixos estruturantes importantes para a elaboração e implementação dos benefícios, programas, projetos e serviços.

O fato de colocar a matricialidade sócio-familiar como eixo importante do objeto de ação da política não lhe atribui fardo ou responsabilidade, visto que as expressões da questão social se materializam de forma mais evidente dentro do cotidiano das famílias brasileiras. Espaços contraditórios que não estão isentos de serem marcados em seu interior por situações de conflitos, exclusões e violências. Deste modo, é fundamental destacar a importância por

ser um espaço privilegiado de socialização primária, sendo, portanto um local que precisa ser amparado, cuidado e protegido.

O conceito de territorialidade envolve a identificação das características sociais, identitárias e culturais de um território e da população que ali vive. Identificação que ocorre a partir de uma análise das desigualdades sociais existentes ali e como em sociedade se organizam.

O modelo de proteção social sofre forte influência da territorialidade, pois se instala mediante as demandas, condições e os atores sociais envolvidos. É importante para saber quais as possibilidades de intervenção dentro de um determinado local ou espaço, responsável por determinar os limites e potencialidades de uma ação.

Em 2006, O CNAS aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, posteriormente atualizada e implantada em 2012, elaborada para a organização e gestão dos trabalhadores do SUAS. Depois de muito avanço para os serviços pensados para a população, representa a busca pela valorização e qualificação do trabalho destes personagens. Contribui para que as ações dentro do SUAS possam ser mais assertivas, para seus profissionais e usuários. Visto que a qualidade dos serviços prestados, embora não de forma exclusiva, também depende de uma estruturação do trabalho desses atores.

Neste cenário de conquistas, ocorreu à aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Essa normativa contribuiu para que padronizações dos serviços da proteção social básica e especial pudessem ocorrer em nível nacional. Também destaca a organização dos tipos de serviço que cada nível de proteção irá oferecer.

A proteção social da assistência social pode ser entendida como o campo em que as seguranças sociais advêm da garantia de direitos sociais e condições de vida dignas. “A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida; de convívio ou vivência familiar” (PNAS, 2004, p. 31).

A PNAS busca transpor o passado de política focalizada de combate à pobreza e direciona seu eixo central para a proteção social não contributiva, articulada com outras políticas sociais na defesa do direito a cidadania e defesa dos direitos socioassistenciais.

Nesse sentido, reorganiza a rede nacional de proteção social, na consolidação do SUAS com a reorganização dos serviços por níveis de proteção, em proteção social básica (PSB) e proteção social especial<sup>10</sup> (PSE) de baixa, média e alta complexidade.

O foco deste trabalho é a Proteção Social Básica, campo que se propõe mais preservacionista, proativo, desenvolvendo ações para que não ocorra violação de direitos. Antes de haver uma ruptura de proteção, propõe atuar preventivamente para a promoção social, visando evitar as ações emergenciais, todavia, não deixa de atuar quando as expressões da questão social surgem a partir de um risco social.

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) seu plano de governo declarou prioritárias as ações intersetoriais voltadas ao combate à extrema pobreza com o Plano Brasil Sem Miséria.

Plano Brasil Sem Miséria foi lançado pelo Decreto Nº 7.492, de 02 de junho de 2011, sob coordenação do MDS, tinha como objetivo erradicar a extrema pobreza no país.

O PBSM está estruturado em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. A integração entre as políticas de saúde, de assistência social, de educação, de segurança alimentar, de habitação, entre outras, é primordial para que as ações sejam de fato efetivas.

Parte de um marco mundial, em 2014, as iniciativas da busca em garantir os mínimos sociais necessários a sobrevivência, resultaram na saída do Brasil do mapa da Fome em 2014, 22 milhões de brasileiras e brasileiros superaram a extrema pobreza com o Bolsa Família. Ressalta-se que, na época, o governo entendia que acabaria com a miséria era fazer com que a renda familiar per capita ultrapasse os R\$ 70,00 (FALCÃO e COSTA, 2014, p.44).

A estratégia de alteração da atuação do governo foi uma compreensão adotada a partir da percepção das diferenças entre os tipos de pobreza pelo recorte cultural, urbano e rural, mais frágeis, menos informados e mais isolados.

---

<sup>10</sup> A Proteção Social Especial (de média e alta complexidade) é efetuada mediante a ocorrência de riscos, agressões, nas expressões de violência, na ausência de cuidados.

O fortalecimento da inclusão da população dentro do cadastro único (a partir do PBSM) elevou o nível da compreensão territorial e possibilitou a construção de um mapa de identificação, que tem a potencialidade de incluir a população mais pobre nas oportunidades de intervenção.

O trabalho dentro da política deve ser para além do que se mostra imediato, pois dessa forma a responsabilização recai sobre os indivíduos, remete ao ideário de ajustamento social, todavia a responsabilização deveria ser do Estado. O ônus por resultados no SUAS é um grande percurso político e social, vai além da prontidão socorrista de atenção eventual, exige atenção, ações integradas e acompanhamento contínuo.

É frequente considerar a assistência social como âmbito das políticas compensatórias, as que atuam sobre os efeitos dos problemas sociais e não sobre suas causas, ou que têm por eficiência de resultado a ação de minorar o sofrimento dentro das possibilidades orçamentárias e do grau de miserabilidade do necessitado. Assim é a antipolítica pública já que se torna usurpadora de direitos sociais. É uma crítica à tradição conservadora negadora do paradigma de direitos sociais. Toda a política social, ao mesmo tempo, atua sobre efeitos e sobre causas. Essas duas dimensões são interligadas e, no mais das vezes, trabalhar as causas supõe a articulação de diversas áreas de ação governamental que incluem, até mesmo, a cultura. Concluir que o caráter compensatório se traduz por atuar nos efeitos e não nas causas é, sem dúvida, nova expressão da racionalidade do ditado chinês pelo seu lado instrumental: não dê, ensine. Esta proposta ao defender uma perspectiva de direito nega a provisão social. Neste caso termina por se alinhar com o princípio de mercado onde todos os bens são mercadorias adquiridas e não acessos ao fundo social público como possibilidade de distribuição e redistribuição. (SPOSATI, 2005, p. 517)

Quando ocorre o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, e Michel Temer assume de 2016 até 2018 e torna prioridade absoluta a política do ajuste das contas públicas, marcado por um longo ciclo de reformas estratégicas favoráveis ao mercado, prejudiciais a classe trabalhadora, e as frações de classe mais empobrecidas foram as mais prejudicadas.

Direitos conquistados foram desmantelados através de contrarreformas desastrosas à sociedade, por meio das atuais normativas e emendas constitucionais, tais como a reforma trabalhista, a reforma previdenciária e a política do teto de gastos. A barbárie capitalista avança como grande muro para barrar as políticas sociais.

A primazia em reduzir os gastos públicos acaba por desresponsabilizar o governo. Dentro da política de assistência social esse aspecto precariza a oferta e qualidade dos serviços socioassistenciais frente ao enfrentamento da questão social.

A EC 95 que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) com brutal corte de direitos sociais congela o investimento em saúde, educação e outras áreas sociais até 2036. Isso, praticamente inviabiliza a oferta da assistência social a quem dela necessitar e compromete o SUAS.

Por fim, dentro do contexto atual de corte de gastos, ajuste fiscal, redução de investimento nas políticas sociais, diante do impasse financeiro do Estado, a PNAS, o SUAS e a NOB/RH/SUAS que até então já não se materializavam por completo no país, configura-se prenúncio de catástrofe para as políticas sociais, assim como para política nacional de assistência social e manutenção das unidades de atendimentos e serviços da assistência social.

Em síntese, o cenário de avanços nas normativas convive com retrocessos na política econômica marcada pelo ideário neoliberal. O Estado redireciona a responsabilidade sobre a sociedade e retrocede ao viés moralista e filantrópico.

Medidas dentro dos benefícios de transferência de renda reforçam o individualismo, o familismo, a responsabilização dos indivíduos, pelas dificuldades que vivenciam, a cobrança por não alcançarem seu protagonismo na sociedade.

A moralização principalmente em mulheres que são monoparentais, mas generalizando a todos, as chamadas operações pente-fino para descobrir se há descumprimento de condicionalidade, traduzida a comprovação do atestado da pobreza, torna a política seletiva, focalizante, e muitas vezes, reduzida.

A primazia em reduzir os gastos públicos acaba por desresponsabilizar o governo. Dentro da política de assistência social esse aspecto precariza a oferta e qualidade dos serviços socioassistenciais frente ao enfrentamento da questão social. Bem como, gera novas formas de alocação de recursos públicos, em que o Estado prioriza o financiamento ao setor privado para gestão de uma política pública.

As fragilidades presentes na gestão e na participação em âmbito local reforçam limitações que são constitutivas dos processos descentralizadores, revelando a tendência aos arranjos institucionais que podem banalizar o próprio SUAS. Há uma tendência dos municípios e estados cumprirem requisitos mínimos para manter o financiamento sem necessariamente expressar qualidade na estruturação da rede socioassistencial e das condições institucionais de gestão. (SILVEIRA, 2009, p. 343)

O ataque às políticas sociais, sobretudo à política de assistência social, se deu principalmente através da não superação do passado que utilizavam na assistência social ações paliativas, seletivas que dependiam da benemerência de alguém. O mecanismo ideal

para obter a manutenção das formas de controle, opressão e desregulamentação dos direitos sociais.

## **2. O ASSISTENTE SOCIAL NO SUAS**

### **2.1 O assistente social como trabalhador assalariado**

Desde a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado a experiência da classe trabalhadora no Brasil é historicamente permeada por marcas de precarização das condições de trabalho. Apesar de alguns avanços em termos de consolidação das leis trabalhistas e segurança do trabalho, em 1990 deu-se início a marcantes e constantes contrarreformas e reestruturações produtivas advindas dos ajustes neoliberais. Responsáveis por dificultar melhores condições de vida e de trabalho dos assalariados de forma geral, assim como a categoria dos assistentes sociais.

Houve diversos processos de reconfiguração que promoveram novas características, novas modalidades e outras dimensões ao mundo do trabalho. Processos que são constantes em obstaculizar a inserção e permanência dos indivíduos no mercado de trabalho. De acordo com Ricardo Antunes (2013) agravou-se a instabilidade, fragmentação e concorrência desmedida entre os trabalhadores.

A mundialização, o capital financeiro e as políticas neoliberais tornaram a precarização das condições de trabalho não mais provisórias, mas permanentes e generalizadas. É Ricardo Antunes (2013) que diz que o capital financeiro que possui o controle geral de todas as frações da sociedade. Este desafia o mundo do trabalho no sentido de que ele exige que o trabalho funcione sob sua forma mais debilitada.

Esse cenário propiciou devastações de todas as conquistas que foram construídas a partir de muita luta e organização dos trabalhadores e sociedade civil. Devastações estas decorrentes dos diferentes modos da informalidade, precarização, intensificação e flexibilização do trabalho.

O assistente social como profissional inserido na divisão sócio e técnica do trabalho vende a sua mercadoria, que é sua força de trabalho. O serviço social é requisitado pelo capitalismo como profissão necessária a intervir em prol do controle da força de trabalho (ocupada e excedente) e expressões das manifestações da questão social. Para que não tenha movimentações na direção de alterar a ordem capitalista.

Os assistentes sociais não participam da criação ou produção de valores, mas são indispensáveis ao capital. Para José Paulo Netto (2001), o serviço social não desempenha funções produtivas, mas viabiliza a eficiência do trabalho que é produtivo. A partir do

momento em que facilita a reprodução, acumulação e valorização do capital, gera ao capital uma fonte de lucro.

Instituições sociais públicas e privadas compram a força de trabalho, e passam a mediar as respostas às demandas sociais que os assistentes sociais passarão a atuar sobre. Assim,

[...] o assistente social, ao ingressar no mercado de trabalho - condição para que se possa exercer a sua profissão como trabalhador assalariado - vende sua a sua força de trabalho: uma mercadoria que tem valor de troca expresso no salário. O dinheiro que ele recebe expressa a equivalência do valor de sua força de trabalho com todas as outras mercadorias necessárias à sua sobrevivência material e espiritual, que podem ser adquiridas no mercado até o limite quantitativo de seu equivalente o salário ou proventos, que corresponde a um trabalho complexo que requer formação universitária. É por meio dessa relação mercantil que se dá a objetivação do valor de uso dessa força de trabalho, expresso no trabalho concreto exercido pelo assistente social, dotado de uma qualidade determinada, fruto de sua especialização no concerto da divisão do trabalho. (IAMAMOTO, 2008, p.217/218)

São as instituições que definem as condições em que devem ser exercidas as atividades profissionais, desta maneira, o trabalhador assistente social se submete às decisões e direcionamentos que o empregador requerer. Como contratantes, as instituições estabelecem desde o modelo de vínculo contratual, valor salarial e a jornada de trabalho, assim como quais os meios, recursos e instrumentos que estão disponíveis para uma intervenção profissional.

As implicações desse processo são profundas e incidem na autonomia relativa desse profissional, que não possui, como vimos, o poder de definir as prioridades nem o modo pelo qual pretende desenvolver o trabalho socialmente necessário, coletivo, combinado e cooperado com os demais trabalhadores sociais nos diferentes espaços sócio-ocupacionais que demandam essa capacidade de trabalho especializada. (RAICHELLIS, 2011, p.425)

Com a globalização e o avanço tecnológico as demandas institucionais têm exigido cada vez mais ações imediatistas e intervenções pragmáticas. Para o profissional de serviço social essa prática restringe e despolutiza sua atividade, estando em confronto com o projeto ético político da profissão. A autonomia relativa do profissional traz à tona a subordinação e as condicionalidades presentes no cotidiano do trabalho. Portanto, é fundamental dar ênfase às perspectivas ético-política e teórico-metodológica, que orientam a atuação dos assistentes sociais em espaços sociais, públicos e privados.

Profissionais devem ser capacitados para redirecionar as respostas às demandas institucionais reducionistas para outro propósito, ou seja, para os interesses da classe trabalhadora, e ampliar sua atuação de acordo com as competências e atribuições.

Por outro lado, esse profissional é atravessado pelas tendências regressivas dentro da proteção social no mercado de trabalho. Precisa lidar também com a redução de investimento nas políticas sociais, que é o seu principal meio de trabalho.

O conjunto dos trabalhadores sociais, entre os quais o assistente social, é afetado pela insegurança do emprego, precárias e flexíveis formas de contratação com redução ou ausência de benefícios e direitos trabalhistas, intensificação do trabalho e das formas de controle, baixos salários, pressão pela produtividade e cumprimento de metas e resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, de políticas continuadas de capacitação profissional, entre outros. (RAICHELLIS, 2013, p.625)

A forma como o trabalho se organiza na atualidade faz parte da própria manutenção do capitalismo. Os fatores das mudanças societárias junto ao avanço tecnológico ruem com perspectivas melhores para os trabalhadores. As novas proporções e manifestações que o trabalho assume, atingem a sociedade como um todo. Entre aqueles que estão e os que tentam ingressar no mercado de trabalho, ainda há aqueles que vivenciam múltiplas situações de exclusão social sem a mínima possibilidade de vislumbrar a conquista de um emprego.

Dentro do sistema capitalista, a concorrência desmedida favorece o mercado desenfreado e desregulado. O mercado determina as regras de acordo com seu próprio interesse. Em um contexto de aumento expressivo de pessoas desocupadas, significa dizer que mais pessoas estão disponíveis e inclinadas a aceitar ingressar no mercado em condições precárias. Esse movimento desvaloriza e objetifica as relações humanas, consideradas descartáveis e facilmente substituíveis.

Os assistentes sociais como trabalhadores assalariados não escapam de serem atravessados por essa realidade. Mesmo que os profissionais de serviço social sejam legitimados pelo aparato normativo, não conseguem fugir das arbitrariedades dos que tem o poder. Está além de sua vontade ou intenção, é sua eterna condição de trabalhador assalariado.

A particularidade da formação generalista dentro do serviço social capacita assistentes sociais a intervirem em diversas áreas operando as políticas sociais. Estes conquistaram espaço ocupacional e recebem demandas na área da educação, saúde, previdência, habitação, cultura, sociojurídico, entre outros. E é dentro das diferentes áreas que as condições de realização do exercício profissional são afetadas em sua amplitude. Exemplo disso, a rara condição de estabilidade no emprego, e como cita a autora Raichellis (2013), no trecho já mencionado, não há perspectivas de progressão e ascensão na carreira.

Todo esse contexto é demonstrado na falta de qualidade das vagas de emprego ofertadas, em sua grande maioria. “O trabalho assalariado e protegido transforma-se em peça de museu” (SITCOVISKY, 2010, p.153). Não incomum a existência de cargos com nomenclatura genérica simbolizando um mecanismo para descaracterizar a identidade profissional e fragilizar ainda mais o trabalhador. Dentro desses cargos, chamados de gestor de programas, técnico social, analista social, entre outros, o profissional é requisitado a realizar as mesmas atividades e atribuições de assistentes sociais.

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) tem a atribuição de orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício profissional em conjunto com os conselhos regionais. Dentro do contexto de ofensiva sobre os direitos trabalhistas dos assistentes sociais, o CFESS é parte importante na luta pela defesa e mobilização da categoria junto às entidades sindicais. Além de lutar por mais direitos, lutar para que nenhum direito já conquistado seja invalidado.

A luta dos assistentes sociais para a fixação de uma base de piso salarial não é nova, desde 2008 tramitam no Congresso projetos de leis, assim como a luta pela jornada de 30 horas semanais, para garantir algum parâmetro de segurança ao assistente social. Sinalizo que não são todas as instituições que respeitam a efetivação desta lei – mesmo tendo sido aprovada em 2010<sup>11</sup> – portanto, é passível e comum assistentes sociais atuando com salários baixíssimos por mais de trinta horas semanais.

O exercício profissional do assistente social mediando a viabilização de direitos é permeado pelo reconhecimento do cotidiano nocivo e muitas vezes insalubre, da população que atende. Realizam análises, elaboram de relatórios, laudos, pareceres, coordenam e executam planos para que as políticas e direitos sociais sejam acessíveis para a população em geral. Ao passo que, também lutam pela permanência de seus próprios direitos.

A terceirização é um processo árduo e que imprime certo grau de vulnerabilidade ao trabalhador. Raichellis (2013) vai citar a tendência das novas formas de organização do trabalho através de trabalhadores subcontratados, temporários, por projeto, por tarefa e assessorias específicas. A autora destaca que é um processo continuado de informalização, insegurança e desproteção do trabalho, que afeta as competências profissionais dos assistentes sociais.

---

<sup>11</sup> No dia 26 de agosto de 2010 era sancionada a Lei 12.317, que estabeleceu a jornada de trabalho para assistentes sociais em 30 horas semanais sem redução salarial.

A inserção precária atinge a todos os trabalhadores e revela dentro as tensões nas relações de trabalho, fragilizadas e sob pressão. A diminuição das despesas com pessoal, por meio da redução de salários, corte de benefícios, ou demissões é uma das principais estratégias de contenção de pessoal.

Em uma sociedade em que o trabalho ocupa espaço e tempo central na vida das pessoas, é o local em que passam boa parte de seu tempo, tanto em relação ao percurso de para chegar e ir embora, quanto o de trabalho realizado. A precariedade do trabalho, a desvalorização do trabalhador e a fragilidade dos vínculos empregatícios, passaram a ser naturalizadas e banalizadas no mundo do trabalho.

A perda dos referenciais de proteção social do trabalho atinge a todos, em graus e intensidades diferentes. O tempo de investimento do trabalhador em projetos de desenvolvimento profissional e pessoal passa a dar espaço ao sofrimento, tendo por consequência o aumento dos processos de adoecimento.

O assistente social no mercado de trabalho desprotegido possui uma renda/remuneração incompatível ao necessário para sobreviver frente o aumento do custo de vida em tempos de crise. Não é raro encontrar baixos salários equiparados ao mesmo salário das profissões que não exigem formação em nível superior, mesmo em vagas ofertadas por concursos públicos. Dentre estes, até mesmo cargos de chefia são afetados. O que gera mais insatisfação, fadiga, estresse e intenção de abandonar a profissão, além de incidir sobre o resultado dos serviços prestados por esses profissionais.

É de salientar que o apresentado neste capítulo sobre trabalhadores assalariados não poderia deixar de conter aspectos com um pequeno resumo sem muito aprofundamento da reformulação do mercado de trabalho em tempos de crise capitalista. Os impactos que estão suscetíveis um trabalhador assalariado, dentre eles, o assistente social no mercado de trabalho contemporâneo.

## 2.2.A condição de trabalho dos assistentes sociais no SUAS

A política assistência social é o campo de maior protagonismo referente à atuação dos assistentes sociais. Estes contribuem para o aprimoramento e avanço da referida política, desde a execução até sua avaliação. Guiados por um projeto ético político, os assistentes sociais possuem atribuições e competências, e buscam superar a herança assistencialista desta área, que sempre deve ser sempre debatida e lembrada para que não haja retrocesso.

A discussão das condições de trabalho dos assistentes sociais na assistência social é muito importante, pois eles são uma peça chave para que toda a engrenagem do SUAS funcione. Para que o trabalho seja exercido com qualidade é fundamental assegurar a esses profissionais as condições materiais e éticas adequadas.

A resignificação do trabalhador dentro da PNAS trouxe desdobramentos para o processo de trabalho, pois a prática profissional deve estar de acordo com todas as atualizações legislativas que regulam a política. Couto afirma: “É impossível trabalhar na ótica dos direitos sem conhecê-los e impossível pensar na sua implantação se não estiver atento às dificuldades de sua implantação” (Couto, 1999:207). Para se alcançar os objetivos previstos na PNAS, a política citada apontou a necessidade de um amparo normativo voltado a criação de uma norma de orientação aos trabalhadores.

O SUAS enfrenta um grande desafio que parece não ter fim, visto que propõe a qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da deste sistema. Porém, na realidade enfrenta a precarização dos recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, resultado da efetivação neoliberal, já comentada no capítulo anterior.

A Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) com mudanças introduzidas pela Lei 12.435/2011, compreendeu que a organização da gestão do trabalho era imprescindível para possibilitar o fortalecimento e consolidação do SUAS. Nessa direção a NOB-RH/SUAS inclui princípios e diretrizes para a gestão do trabalho e para os trabalhadores no SUAS, e também diretrizes nacionais voltadas para os Planos de Carreira, Cargos e Salários – PCCS.

Os planos de carreira elaborados e descritos pela NOB RH SUAS destacam a importância dos empregadores do SUAS - os gestores públicos dos serviços de assistência

social e as entidades e organizações de assistência social que atuam no SUAS- viabilizarem a qualificação dos profissionais para aperfeiçoamento na prestação dos serviços.

Esse aspecto torna-se ainda mais interessante ao recordar o passado da assistência social em que a qualificação e estudo continuado dos trabalhadores não eram considerados essenciais. Além disso, trata-se de uma valorização do trabalhador, que dedica tempo de estudo e pesquisa para oferecer um serviço adequado às demandas, e respeitando as normativas.

Em 20 de junho de 2011 o CNAS aprovou a resolução nº17 que define a equipe de referência para a execução dos serviços socioassistenciais e as funções essenciais de gestão. Neste momento, assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, musicoterapeuta e terapeuta ocupacional são estabelecidos como profissionais trabalhadores do SUAS.

O reconhecimento dessas categorias profissionais foi um avanço para tudo o que o SUAS propõe oferecer nos serviços socioassistenciais e suas especificidades. Todavia, as normativas estabelecidas não vêm sendo cumpridas, nem referentes aos trabalhadores referenciados no SUAS, nem sobre os PCCS. Em relação à gestão da política há uma característica que precisa entrar em pauta: a vontade dos gestores em destinar recursos para a sua concretização.

As tensões entre os projetos em disputa na esfera pública estatal torna dificultosa a implantação real do que preconizam as normativas em defesa do SUAS. Em meio à resistência por parte dos gestores com narrativas gerencialistas e políticas de ajustes fiscais, reafirma-se o papel primordial da NOB-RH/SUAS como relevante e necessário para os trabalhadores.

Em uma conjuntura de crise capitalista e acirramento da questão social, a demanda de trabalhadores na assistência social aumenta. Aumenta o requerimento por mais mão de obra inserida nesta política, ampliando o quantitativo de vagas. Acontece que o crescimento da oferta de vagas nesses espaços da PSB e PSE não tem representado melhoria na qualidade do emprego (contratação adequada, melhoria salarial, implementação de benefícios e condições materiais e éticas adequadas para realizar).

A NOB-RH/SUAS sempre fortaleceu e priorizou o viés de admissão através do concurso público, inclusive formulou um guia de Orientação para o Processo de Seleção e Recrutamento no âmbito do SUAS.

Contudo segundo os dados verificados através do Censo SUAS<sup>12</sup> de 2014, os CRAS possuíam 82.072 trabalhadores que estavam inseridos na assistência social, sendo 29.649 (36,12%) estatutários e o restante se dividiam entre celetistas, comissionados e outros. A maioria ainda era contratada de forma não estável, dentre esses, 32.247 são assistentes sociais.

O censo SUAS de 2017 não registrou o quantitativo dos CRAS, entretanto, utilizou como referencial as secretarias municipais de assistência social. Nelas os trabalhadores estatutários da gestão municipal representavam 38% do total. Proporcionalmente, houve um pequeno aumento no percentual de trabalhadores comissionados e redução dos trabalhadores celetistas, retornando a um patamar similar ao verificado antes de 2014, tensões entre projetos em disputa na esfera pública estatal.

Os dados obtidos em 2019 através do Censo SUAS expõe os tipos de vínculos, e aqui serão representados por porcentagem. O servidor estatutário representa 30,5% que junto ao empregado público celetista 5,21%, resguardam direitos trabalhistas garantidos por lei. Entretanto quando se avalia que servidores temporários ocupam 34,9%, comissionados 9,7%, trabalhadores sem vínculo 1%, trabalhador com outro vínculo não-permanente ocupa 12,4% é possível notar a expressiva diferença dos contratos estabelecidos com os trabalhadores.

No ano de 2020 o Censo SUAS verificou que existiam 111.640 trabalhadores, em que os assistentes sociais representavam 19,3%. Do total de trabalhadores gerais, apenas 30,3% eram estatutários, 9,8% comissionados, 55,1% com vínculos não permanentes<sup>13</sup>, e 4,9% por contrato celetista. Os dados comprovam que tem sido uma tendência com o passar dos anos o fato de os contratos temporários aumentarem, assim como –em menor grau- os contratos comissionados.

A rotatividade é um enorme desafio à questão dos recursos humanos no SUAS. Isso devido à realidade encontrada em um contingente de pessoal contratado de forma temporária, cargos comissionados, sem estabilidade e alguns até mesmo sem direitos trabalhistas.

---

<sup>12</sup> O Censo SUAS é um instrumento de monitoramento atualizado anualmente por diversos agentes da rede SUAS, este portal reúne informações sobre as estruturas de gestão e oferta de serviços do SUAS.

<sup>13</sup> Este termo inclui Voluntários, Servidor temporário, Sem vínculo, terceirizado.

Infelizmente, esta é uma realidade que abrange a rede a nível nacional, estadual e municipal de forma exponencial.

O termo "outros vínculos" que aparece diversas vezes nos Censos, abre precedentes para diversos modelos de contrato e subcontrato com o trabalhador. Podem eles ser remunerados ou não. Se enquadram em estágio profissional, -o que não impede o reconhecimento da condição de empregado, pois está aprendendo e prestando serviços- trabalhador autônomo, trabalhador voluntário, eventual, trabalho avulso, por tarefa, trabalhador temporário.

Esses impactam o trabalho dos assistentes sociais, já que estes representam grande parte dos trabalhadores. Fazem parte da base que compõe e constroem o SUAS cotidianamente. Como profissionais de nível superior em maior número nesta política, os assistentes sociais estão presentes tanto na gestão, quanto na execução dos serviços e benefícios, tendo importante contribuição em todo material produzido para regulamentar e orientar a prestação dos serviços e benefícios.

O Censo SUAS referente à Gestão Estadual nas Secretarias Municipais de Assistência Social, foi publicado em 2018, reúne informações sobre as estruturas de gestão, trabalho e oferta de serviços do SUAS e contribuem para a análise do trabalho no SUAS. O resultado deste Censo apresentou dados da porcentagem dos municípios que recebem recursos estaduais para cofinanciamento da assistência social. Para a proteção básica 59,6% receberam, mas 32% não receberam, dentro da proteção social especial de média complexidade 27% receberam mas 68,4% não receberam, já na proteção social especial de alta complexidade 17% que receberam, a quantidade aumentou significativamente dos que não recebem recursos, totalizando 80%, para 17% que receberam.

Como já citado, o financiamento da PNAS é partilhado entre União, Estados, DF e Municípios. A diminuição ou ausência de recursos impacta diretamente o funcionamento da PNAS dentro dos municípios. Esse movimento se intensificou após a aprovação da PEC 95/2016 que instituiu um novo regime fiscal, o teto de gastos, em que o orçamento diminuiu. Os recursos aprovados pelo CNAS, em 2021, de R\$ 2,6 bilhões foram reduzidos a R\$ 1 bilhão. As reduções se deram, também, em 2017, quando houve um “déficit de 21,76%, em 2018 de 37,52%, em 2019 de 29,16% e, em 2020 de 35,47%” (FONSEAS, 2021, p.6).

O campo da assistência social tem demandado a adequação da regulamentação e ampliação do repasse de recursos pelos entes federados, porque desta maneira que há possibilidade de não só aprimorar, como também consolidar a política de assistência social e a gestão democrática. É preciso fazer valer o cumprimento das responsabilidades definidas nas normativas, para que não seja afetada a política, seus trabalhadores e os usuários.

Ademais, a falta de realização de concursos nos municípios para a área da assistência social tem ampliado a parcela de processos seletivos temporários. Verifica-se então que aumentou o número de trabalhadores dentro da rede, porém subcontratados, com vínculos temporários. Ressalta-se que os poucos concursos efetivos que acontecem em prefeituras e redes do SUAS, não asseguram ao trabalhador a valorização ou estrutura adequada para realizar o trabalho, garantem apenas a inserção e permanência no mercado de trabalho.

É possível perceber que concursos para assistentes sociais realizados para outros espaços sócio ocupacionais, oferecem melhores condições salariais e materiais para realização do trabalho, como exemplo exames militares, da previdência, até mesmo da saúde. Em 2019 um concurso da prefeitura de Araruama realizado através da banca Instituto Nacional de Concurso Público (INCP), publicou salário para assistentes sociais no valor de um salário mínimo.

A implantação do Suas exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de cargos e carreiras e de processos de avaliação e progressão, caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho. (RAICHELLIS, 2010, p. 761)

O Estado é o principal empregador de assistentes sociais, como cita Iamamoto e Carvalho (2012), este trabalhador está estreitamente vinculado ao aparelho estatal, que pode agregar ou limitar as intervenções dos profissionais. Com a implantação do SUAS, ampliou-se ainda mais a demanda pela atuação profissional de assistentes sociais no setor público, logo em ocupações reguladas pelo Estado..

O Serviço Social no Brasil afirma-se como profissão, estreitamente integrado ao setor público... A profissão se consolida, então, como parte integrante do aparato estatal e de empresas privadas, e o profissional, como um assalariado a serviço das mesmas. Dessa forma não se pode pensar a profissão no processo de reprodução das relações sociais independente das organizações institucionais a que se vincula, como se a atividade profissional se encerrasse em si mesma e seus efeitos sociais derivassem, exclusivamente, da atuação do profissional. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2012, p. 86)

Assistentes sociais estão sujeitos a tensões dentro dessas relações de trabalho. À medida que se instala o atendimento de metas e execução de atividades padronizadas e burocráticas, pode produzir também respostas desprovidas de senso crítico que podem remeter a uma herança da assistência social, tecnicista.

O significado social do trabalho profissional do assistente social depende das relações que estabelece com os sujeitos sociais que o contratam, os quais personificam funções diferenciadas na sociedade. (IAMAMOTO, 2008, P.215)

Portanto, é possível avaliar que o trabalho de assistentes sociais é atravessado pelas relações de trabalho a que estão subordinados. O direcionamento profissional dentro das condições objetivas e a consciência política e social desses atores são plurais, heterogêneos, em alguns casos pode representar a luta contra o conformismo, outras vezes não.

Tendo isso em vista, o projeto político profissional de serviço social se fundamenta no código de ética, para que não haja retrocesso ao conservadorismo. Netto (1999, p. 99) afirma que “a valorização ética atravessa o projeto profissional como um todo, não constituindo um mero segmento particular dele”, envolvem para, além disso, as dimensões teóricas, políticas e metodológicas para formar a “autoimagem” da profissão.

Os princípios, valores e referenciais teórico-metodológicos estão postos desde a formação profissional. Cabe ao profissional, à incorporação de avanços críticos em suas intervenções com base no "mergulho" das teorias e estudos, a qualificação profissional, e participação coletiva em fóruns, congressos e etc.

Em suma, o assistente social trabalhador assalariado no SUAS, vem sofrendo os mesmos constrangimentos dos demais conjuntos da classe trabalhadora, num processo continuado de desvalorização e superexploração, sobretudo em relação à forma de contratação via seleção e/ou indicação/convite, seguidos de baixos salários, que levam a mais de um vínculo empregatício.

No próximo capítulo, será analisado a tendência regressiva da proteção social do trabalhador que está em curso na cidade de Mesquita, sobretudo através dos cargos comissionados, em que trabalhadores ficam desprotegidos, pressionados e fragilizados.

### **3. A CULTURA POLÍTICA E OS CARGOS COMISSIONADOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE MESQUITA**

#### **3.1. A assistência social em Mesquita**

O município de Mesquita localizado na Baixada Fluminense do estado do Rio de Janeiro, região com grande densidade populacional, soma pobreza e desigualdade marcantes e que demanda mais assistência social. Mesquita fica situada dentro desse panorama, emancipado em 1999, ano que deixou de ser o quinto distrito de Nova Iguaçu. Município de porte médio possui 41.6 km<sup>2</sup> e sua população é de 177.016 habitantes, de acordo com o IBGE no último Censo de 2021. Significa dizer que as atenções para as políticas públicas devem estar de acordo com o seu tamanho e a população que o habita.

Foram implementados em todo território nacional os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Uma unidade de atendimento público que tem por finalidade ofertar os serviços de assistência social, objetivando atuar no acompanhamento de famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando orientação e o convívio sócio-familiar e comunitário.

Em Mesquita a implementação dos CRAS se deu lentamente entre 2005-2011 e hoje a cidade conta com seis CRAS: CRAS Rocha Sobrinho, CRAS Banco de Areia, CRAS Chatuba, CRAS Juscelino, CRAS Santa Terezinha e CRAS Santo Elias. A experiência como estagiária em 2017 e 2018 no CRAS Juscelino contribuiu para o início de uma reflexão sobre a assistência social em Mesquita.

Os CRAS são conhecidos por serem porta de entrada na rede SUAS, dentro da proteção básica. Pelo senso comum é o lugar em que as pessoas vão apenas para buscar acesso à benefícios. Isto, por informação enviesada ou até mesmo por falta de conhecimento sobre o que é o CRAS de fato. Mas ao adentrar na unidade de atendimento descobre-se uma série de oportunidades e possibilidades ali oferecidas.

Não era incomum em minha experiência de estágio, me deparar com pessoas que buscavam atendimento para saber o que o CRAS poderia oferecê-las. Pela curiosidade, a demanda espontânea era a maneira como grande parte dos usuários conseguia entender o funcionamento desta unidade de atendimento. Bem como, a divulgação dos serviços pelos próprios usuários dentro de seus conjuntos de vínculos, em redes familiares e entre sua comunidade para ampliar o alcance dos direitos sociais desses cidadãos.

O município de Mesquita vem lutando para consolidar as políticas públicas, todavia seu histórico de governantes é caracterizado por nepotismo, clientelismo, assistencialismo, gestões desqualificadas e improbidades administrativas.

José Montes Paixão, populista e paternalista, exerceu um papel ativo no plebiscito de 1995, era o líder do comitê pró-emancipação junto ao seu sobrinho Waltinho Paixão. Em 2000, candidatou-se à prefeitura de Mesquita, se intitulou “O Emancipador” e “O pai da emancipação”, espalhou pela cidade cartazes com essa nomeação durante a campanha, foi o primeiro prefeito da cidade. Faleceu em 2004, antes do término de seu mandato.

O prefeito Artur Messias (2005 a 2008 e 2009 a 2012) em seu primeiro mandato teve como secretária municipal de ação social (atual Secretaria Municipal de Assistência Social) sua esposa, mantendo o histórico do primeiro-damismo. Nesse período implementou a descentralização dos serviços de assistência social, fortaleceu os conselhos municipais. No fim do mandato foi investigado por irregularidades na aplicação de recursos repassados ao município pelo Ministério da Saúde, posteriormente condenado<sup>14</sup>.

Rogelson Sanchez Fontoura –conhecido por Gelsinho Guerreiro- (2013-2016), seu sucessor, ao assumir também colocou a esposa na secretaria de assistência social. Nos anos finais de seu mandato foi investigado por desvio de verbas do Fundo Municipal de Assistência Social<sup>15</sup> para finalidades diferentes daquelas para as quais são destinadas, suspeito por enriquecimento ilícito, fraude em licitações e por crime de responsabilidade.

Não obstante, candidatou-se para reeleição, e após perder as eleições, exonerou todos os cargos comissionados<sup>16</sup>. Todos os servidores comissionados perderam seus empregos, sem terem seus direitos trabalhistas reconhecidos. Houve ausência de recursos substanciais que permitiriam uma atuação mínima e digna da assistência social.

Em 2017 o TRE-RJ cassou, o mandato da deputada estadual Daniele Guerreiro (PMDB), esposa de Rogelson, por abuso de poder político e econômico nas Eleições 2014. No mesmo processo, seu marido, foi condenado por abuso de poder político. Ambos foram declarados inelegíveis por 8 anos<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Fonte disponível em < [https://www.tce.rj.gov.br/documents/10180/29687606/Processo%20TCE-RJ%20214.890-4\\_11%20-%204.pdf](https://www.tce.rj.gov.br/documents/10180/29687606/Processo%20TCE-RJ%20214.890-4_11%20-%204.pdf) >

<sup>15</sup> Fonte disponível em < <https://extra.globo.com/noticias/extra-extra/mprj-ajuiza-acao-contra-gelsinho-guerreiro-ex-prefeito-de-mesquita-22766740.html> >

<sup>16</sup> De acordo com a portaria 560/2016 publicada no diário oficial de Mesquita. Manteve apenas em cargos comissionados secretários, subsecretários, o controlador geral, subcontrolador geral, procurador geral e procurador geral adjunto, o presidente da CPL, o tesoureiro da administração direta e indireta, além do diretor de patrimônio e almoxarifado. Nota do jornal G1 sobre o ocorrido está disponível em <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/prefeito-derrotado-na-eleicao-de-mesquita-rj-exonera-comissionados.html>>

<sup>17</sup> Fonte disponível em < <https://tre-rj.jusbrasil.com.br/noticias/483552636/tre-rj-cassa-deputada-estadual> >

O ex-prefeito deixou um legado de 130 milhões em dívidas para a gestão de Jorge Miranda que ganhou as eleições em 2017 e se mantém em 2022.

Jorge Miranda, foi acusado de nepotismo na administração após a nomeação de seu próprio irmão, Sérgio Renato Ferreira Miranda, para ocupar cargo de Secretário Municipal de Governança e subsecretário municipal de cultura, esporte, lazer e turismo. Assim como o vice-prefeito (do primeiro mandato), Walter de Almeida Paixão, nomeou Marcus Vinícius Rosseto Paixão – seu filho– para o cargo de secretário executivo do gabinete do prefeito<sup>18</sup>. Renato Miranda segue sendo Secretário Municipal de Governança, Marcus Roseto Paixão foi exonerado no final de 2019, perto do fim do mandato de seu pai.

Jorge Miranda foi o prefeito de Mesquita que mais investiu na modernização tecnológica da administração pública e nas políticas públicas de incentivo à educação, saúde e assistência social. Mesquita lidera “ranking da transparência de dados”<sup>19</sup> do Ministério Público do Rio de Janeiro, o levantamento foi feito nos 92 municípios do Rio, a análise levou em conta questões referentes à estrutura, desenvolvimento, auditoria, transparência, integridade, atendimento ao cidadão e controladoria. O primeiro lugar no ranking da transparência foi dado à cidade pela segunda etapa do Projeto Edificando o Controle Interno, MPRJ, que analisou dados de 2018/2019. O ranking e todas as posições podem ser encontrados no site do órgão.

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social de Mesquita (2018-2021) os principais indicadores de risco social na cidade estão no crescimento desordenado, sem infraestrutura, atuação do tráfico de drogas e crime organizado, registro de casos de desnutrição, elevado índice de gravidez precoce, baixíssimos índices de escolaridade, violência doméstica e sexual contra mulheres, elevado índice de desemprego e subemprego, evasão escolar, registro de número considerável de maus-tratos contra crianças, adolescentes e idosos.

Isso significa dizer que somente através do conhecimento do território e das questões sociais que o atravessam, que há a possibilidade de planejar e indicar ações que, de fato, contribuam para efetivação da política de Assistência Social junto às políticas setoriais. Assim

---

<sup>18</sup> Fonte disponível em < [https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/50104?p\\_p\\_state=maximized](https://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/50104?p_p_state=maximized) > acessado em 20/07/2022

<sup>19</sup> De acordo com a publicação no site do órgão MPRJ, a partir do relatório do projeto Edificando o Controle Interno, que analisou os dados de 2018/2019.

<<http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1180942/RelatorioECI.html>> acessado em 16/03/2022

sendo, tardiamente apenas nesse último governo, a partir desse diagnóstico social que ampliou-se e fortaleceu os serviços que a população mais precisa.

Em 2019 todos os CRAS foram reformados, assim como inaugurados diversos centros para oferta serviços de convivência e fortalecimento de vínculos referenciados ao CRAS como, por exemplo, o Espaço Mulher Mesquitense, o Centro Municipal de Longevidade, entre outros.

Com o objetivo de cobrir uma extensão territorial maior, alcançar uma população mais distanciada dos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), em 2021 foi implementada a “Assistência Social Itinerante” na cidade. A ação conta com um ônibus que leva serviços como cadastro no CadÚnico, entre outros. Em uma lógica de busca ativa, propõe atender os usuários. É uma estratégia que pode ser guiada por duas vertentes, a um cuidado que atue para a promoção do indivíduo no acesso a seus direitos sociais, ou ser guiada pelo controle e fiscalização dessa população.

É fato que o contexto sócio-histórico-cultural da assistência social no município de Mesquita favoreceu a cultura política assistencialista da troca de favores em detrimento dos direitos. O governo atende somente as reivindicações aceitáveis aos limites do capital. Aqueles que estão no poder definem quais e quantos recursos serão cabíveis a serem disponibilizados. E isto resultou em um atraso na efetivação do SUAS na cidade e no reconhecimento da assistência social enquanto política social de direito.

Esse é um dos maiores desafios para implantar o SUAS nos municípios, pois estão dependentes das vontades políticas dos gestores, que muitas vezes não estão conscientes dos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social para investir nas unidades de atendimentos. Ainda assim, buscar gerenciar o direcionamento dos recursos, já que a maior parte é destinada a benefícios, é necessário organização e planejamento de gestores.

Falta um planejamento concreto e avaliações constantes por parte do Conselho Municipal da Assistência Social, no sentido da promoção das mudanças necessárias e adequação da prática a uma nova cultura por direitos sociais verdadeiros.

Contida nas normas básicas de orientações técnicas, parte das atribuições do CRAS é a alimentação dos Sistemas de Informação do SUAS. O uso da informação é um dos elementos necessários à boa gestão. Assim, todos os profissionais que trabalham na proteção básica devem zelar para que as informações sejam prestadas com fidedignidade, transparência e no prazo estipulado.

Isto requer que os trabalhadores possuam condições físicas de acesso às plataformas do SUAS ou Censo CRAS. Contudo, a falta de condições objetivas (computadores, telefone, carros para visitas, etc.) limita o trabalho do assistente social ou psicólogo nas unidades de atendimento. Por exemplo, muitas vezes, tem de utilizar o computador de outro setor, ou o seu de uso pessoal para acessar os sistemas.

Diante desse quadro complexo, é importante destacar a influencia do poder legislativo no local, principalmente quando há algum evento no CRAS. Atitude que remonta aos ideais populistas e clientelistas. Usuários que já declararam terem sido orientados por políticos a irem ao CRAS em nome deles, o que confronta a concepção do direito, outro traço do clientelismo.

A conscientização informativa, de que os serviços são, de fato, assegurados a eles por lei, um direito e não através da presença de um político que o faça funcionar, deve ser constante e permanente aos usuários. Ação integrante do gerenciamento do acolhimento desse usuário.

A presença de interesses imediatos e/ou particulares convive com a cultura política na assistência social desde o início e se configura um retrocesso incontrolável. Há um limite ao monitoramento, ao que acontece no cotidiano, e o que é maquiado nas avaliações.

A Constituição através do artigo 37 prevê que "a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade." Isso significa dizer que a administração pública não deve ser utilizada para fins de ações arbitrárias que indiquem interesse pessoal. No entanto, a cultura política em Mesquita tem perpetuado a manutenção da utilização de cargos comissionados desviados de sua razão de existência. Verifica-se através do art. 37 os incisos I, II e V

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei; II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei. (BRASIL, 1988)

A existência dos cargos comissionados é constitucionalmente garantida, e as nomeações devem respeitar todos os princípios citados acima, com o objetivo de evitar corrupções, nepotismo, clientelismo, entre outros retrocessos na administração pública.

Quando há alocação dos cargos seguindo os parâmetros estabelecidos por esses critérios o cargo comissionado pode ser ocupado por trabalhadores que já integrem um quadro de trabalho na Administração Pública ou não. No primeiro caso, torna-se uma gratificação ao servidor público, no segundo torna-se mais um meio para integração no serviço público, ainda que transitório.

Acontece que é mais comum que os cargos comissionados sejam utilizados como “moeda de troca” em função de acordos políticos a partir da indicação de aliados para ocupação de cargos, em diferentes funções, não somente na área da assistência social. Esse fator impede a manutenção de trabalhadores qualificados, apartidários e críticos. Além de esta ser uma forma aviltada de contratação amplamente desfavorável aos trabalhadores, como será debatido no próximo tópico.

### 3.2 Cargos comissionados ou contratações precárias? Os assistentes sociais no CRAS Juscelino

Tendo o SUAS como referência de análise, a pesquisa considerou os aspectos e contextos vivenciados a partir da experiência de estágio. Visto que há no Brasil diferenças de implantação e possibilidades dentro de cada território, o estudo abordou o CRAS Juscelino, unidade de atendimento da assistência social na cidade de Mesquita

O CRAS Juscelino, localizado na Avenida São Paulo, 465, centro de Mesquita, atende aos bairros Alto Uruguai, Coréia, Caixa d’Água, Centro, Santa Terezinha (Rua ciência, Heitor da costa Val, subindo Rua Jardimópolis e rua Chalet); Limites com Nova Iguaçu: Rua Irmãos Mauricio, limites com Jacutinga: Juscelino da linha férrea até a Via Light. Possuía no período de estágio dez funcionários, sendo quatro de nível superior, três assistentes sociais (duas técnicas e uma responsável pela coordenação) e uma psicóloga. Na ocasião, esta unidade de atendimento recebia dois estagiários não remunerados de Serviço Social. Considerado CRAS de grande porte, realizava atendimento de até 5.000 famílias. As equipes de referência dos CRAS devem contar sempre com um coordenador, cujo perfil é: técnico de nível superior, concursado, (NOB/RH e Resolução CNAS nº 17/2011). Dentro dessa perspectiva, o CRAS não atendia ao estabelecido na NOB-RH/SUAS, pois na equipe só havia uma profissional assistente social concursada e essa não exercia cargo de chefia, todos os demais cargos eram comissionados.

Os estudos e a experiência junto à política da Assistência Social, como estagiária do CRAS no período de 2017 e 2018, foram fatores fundamentais à proposição desta pesquisa. Em decorrência da natural inquietação a partir da observação das condições de trabalho do profissional assistente social no SUAS nos últimos anos.

Dentre os fatores que são indispensáveis para o exercício desse profissional está a devida adequação da gestão do trabalho aos parâmetros colocados pela NOB-RH/SUAS. O efetivo cumprimento do que está previsto nas normativas, considera que o SUAS deve prever recursos para admissão e capacitação profissional.

Considera-se que respeitar os direitos dos profissionais é essencial para o funcionamento das unidades de atendimento. Com vistas a aprimorar e qualificar a atuação dos técnicos de referência para garantir que os serviços, programas e projetos nele ofertados possam ser executados na perspectiva do direito de usuário e trabalhador.

Nesse sentido a gestão do trabalho no SUAS contempla três dimensões que são intrínsecas: as atividades exercidas pelos trabalhadores, as condições materiais, institucionais, físicas e financeiras, e os meios e instrumentos necessários ao seu exercício.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve também: garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da tercerização, garantir a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico, garantir a gestão participativa com controle social, integrar e alimentar o sistema de informação. (NOB-RH/SUAS, 2012, p.13)

Garantir a “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores vai à contramão do passado assistencialista, do voluntariado, consolida as bases no sentido de combater retrocessos. Em contraste com a recente desregulamentação da legislação trabalhista<sup>20</sup>, que junto à contrarreforma trabalhista e a lei 13.429/2017 da terceirização<sup>21</sup>, são responsáveis por inserirem o trabalhador assalariado em um campo minado.

Com o aumento dos níveis de desemprego e alta concorrência, o acirramento da competição entre os trabalhadores possibilita que empregadores utilizem-se desse fato para oferecer vagas com pouca qualidade. Já para a classe trabalhadora a inserção nesse mercado de trabalho desestruturado é a única opção

---

<sup>20</sup> A desregulamentação da legislação trabalhista trouxe para o trabalhador armadilha jurídicas que o impedem de reivindicar seus direitos, foi responsável por retirar as regras trabalhistas conquistadas com muito custo, com intuito de dar espaço à flexibilização. Direitos reduzidos, saúde e segurança foram tópicos considerados irrelevantes. Responsável por dificultar a organização dos sindicatos

<sup>21</sup> Aprovado em 2020 a permissão da realização da terceirização para atividade-fim das empresas inclusive no âmbito do contrato de trabalho temporário.

A luta contra a terceirização, cada vez mais presente nas políticas sociais e, em especial na assistência social, advém do histórico de desvalorização dos profissionais que se tornou tendência no mercado de trabalho de um modo geral.

A terceirização, resumida em poucas palavras é parte de uma subcontratação e inserção precária no mercado de trabalho, em que o local de trabalho não tem relação direta com o empregador, mas com a agência responsável pelo seu contrato. Os terceirizados desempenham a mesma função que os concursados, porém com os vínculos empregatícios mais fragilizados e sem ter acesso aos mesmos direitos.

A recente desregulamentação da legislação trabalhista<sup>22</sup>, contrarreforma trabalhista e a nova lei da terceirização que permite que ela se aplique às atividades-fim, são responsáveis por inserirem o trabalhador assalariado em um emaranhado turbilhão de impossibilidades. Porque, com o aumento dos níveis de desemprego e a alta concorrência, o acirramento da competição entre os trabalhadores possibilita que empregadores utilizem-se desse fato para oferecer vagas com pouca qualidade. Já para a classe trabalhadora a inserção nesse mercado de trabalho desestruturado é a única opção.

No setor público, dentro das políticas sociais, em todos os setores aumentaram as contratações temporárias, as terceirizações, os baixos salários, contribuindo para a desvalorização profissional. A falta de condições de execução do trabalho é um retrato da má gestão e falta de financiamento nas políticas sociais.

A situação agrava-se quando a contratação é feita por cargo comissionado, que retoma as questões do clientelismo dentro da política pública de assistência social.

Como já exposto, a política de assistência social é historicamente permeada por relações de força e poder, assistência e repressão, polarizadas por diferentes projetos políticos em disputa. Projetos políticos conservadores que buscam perpetuar o clientelismo e o assistencialismo. Realidade que impacta a relação entre usuários e serviços, bem como a gestão do trabalho dos profissionais que integram a equipe técnica.

Outras determinações compõem as dificuldades na esfera pública da assistência social, como a reduzida presença de entidades e organizações políticas que exerçam o contraponto à cultura neoliberal; a frágil capacidade de gestão dos entes federados,

---

<sup>22</sup> A desregulamentação da legislação trabalhista trouxe para o trabalhador armadilha jurídicas que o impedem de reivindicar seus direitos, foi responsável por retirar as regras trabalhistas conquistadas com muito custo, com intuito de dar espaço à flexibilização. Direitos reduzidos, saúde e segurança foram tópicos considerados irrelevantes. Responsável por dificultar a organização dos sindicatos

especialmente municípios e estados; o desmonte de estruturas; a ausência de concursos públicos, em alguns casos por décadas; baixa arrecadação e capacidade fiscal; a insuficiente regulação da relação público-privada, diante da histórica “filantropização estatal”; a ausência de comando nacional na construção de uma política estatal; a fragmentação e a pulverização das políticas públicas; disparidades regionais; e os rebatimentos de um desenvolvimento econômico e social dependente, marcado pela modernização conservadora e a consequente concentração de renda, riqueza e poder, o que se agrava diante da crise da reestruturação produtiva. (SILVEIRA, 2011, p.20)

O último concurso público para assistente social em Mesquita foi em 2012 contando com apenas duas vagas para assistentes sociais, sem informação de cadastro reserva. Anteriormente, houve concurso em 2006 e 2007. São 10 anos sem concurso público para assistente social, tanto mais para a área de assistência social. Já processos seletivos para cargos temporários são mais recentes. Por que então não há investimento em concursos que possibilitem cargos plenos e estáveis?

As narrativas governamentais podem ser consideradas como armadilhas do gerencialismo, pela ênfase nas justificativas de não expansão com base nas próprias fragilidades do Suas, notadamente a dificuldade dos municípios em executar de forma plena os recursos repassados, por diversas dificuldades inerentes ao pacto federativo nas políticas sociais, como baixa capacidade de gestão e incompreensão da política por atores locais, especialmente os contadores das prefeituras de municípios de pequeno porte. (SILVEIRA, 2017, p. 502)

Dito isto, é possível concluir que grande parte dos servidores públicos assistentes sociais que atuam no município não possuem vínculo permanente. Os contratos temporários (por processo seletivo simplificado ou por cargos comissionados) são os meios utilizados para contratação das categorias profissionais de nível superior e dos trabalhadores com formação de nível médio e fundamental, em detrimento da realização de concursos.

O cargo comissionado está inserido na categoria de servidor público, entretanto, algumas características o diferem. Isso porque ele é uma exceção à maioria das regras que caracteriza a figura do servidor público. Para ocupar tal posição, o comissionado depende da livre escolha do gestor para efetuar tanto a contratação, quanto a demissão. No caso de Mesquita e grande parte da Baixada Fluminense, o poder de escolha de quem ocupará estes cargos é administrados por pessoas "influentes", em sua maioria vereadores, e marcado por posturas eleitoreiras.

Os técnicos comissionados estão mais vulneráveis e para atuar precisam se reinventar, em questões como posicionamento, atuação e desvinculação do viés conservador. Todavia, é perceptível que esta é uma tarefa árdua que potencializa uma posição conservadora dos profissionais. O capitalismo constringe a autonomia do trabalhador. Muniz (2008) afirma que

não há desenvolvimento da autonomia individual sem a autonomia política, elas estão interligadas.

Um breve adendo sobre autonomia relativa, é que ela não é apenas uma decisão do consciente, ela depende de condições materiais para realização do trabalho. Logo, na precariedade e na ausência de condições objetivas não há garantia da autonomia. E essas questões materiais são vivenciadas tanto por funcionários comissionados, quanto concursados. Todos os tipos de vínculo estão passíveis de lidar com a falta de reconhecimento profissional, aliadas à precariedade e focalização das políticas sociais. Porém, os contratados comissionados estão mais suscetíveis às influências autoritárias. A ampliação da autonomia seria o resultado de requerimento de melhorias das condições estruturais e financeiras para a atuação eficaz, que não dependa de recursos enxugados ou troca de favores.

Os contratados por cargos comissionados têm a ciência de que não é preciso apenas fazer um bom trabalho. Para, além disso, precisam corresponder às expectativas daqueles que os colocam lá, no geral ajuda-los a mantê-los no poder. Em períodos eleitorais essa pressão psicológica aumenta, a hierarquia e as relações de poder são fatores limitantes a esse profissional. Como profissional assalariado, que precisa se manter dentro do mercado de trabalho, é impactado por esta forma dúbia de inserção.

Iamamoto há muito tempo já entendia esse fenômeno ao afirmar que “embora os assistentes sociais possam atribuir uma direção social ao seu exercício, a interferência dos organismos empregadores ocorre através do estabelecimento de metas, normas, atribuições, condições de trabalho e relações de trabalho.” (2004, p. 18).

Destacam-se como limites e desafios os baixos salários, a sobrecarga de trabalho, o desemprego, a instabilidade, a precarização das condições e das relações de trabalho, o clientelismo, a infraestrutura e a ingerência da gestão. Nos cargos comissionados, muitas vezes, estes desafios se sobrepõem.

O SUAS determina que as ações sejam integradas por uma equipe interdisciplinar, ou seja, um grupo de trabalhadores de diferentes áreas que atuem em consonância. Equipes interdisciplinares no SUAS compreendem diversos campos de conhecimento para atuar sobre a realidade social.

O enfoque interdisciplinar é adotado como processo de trabalho no âmbito do SUAS, a partir da compreensão de que o principal objeto de ação da política de

assistência social – as vulnerabilidades e riscos sociais – não são fatos homogêneos e simples, mas complexos e multifacetados, que exigem respostas diversificadas alcançadas por meio de ações contextualizadas e para as quais concorrem contribuições construídas coletivamente e não apenas por intermédio do envolvimento individualizado de técnicos com diferentes formações (BRASIL, 2009, p. 64).

Isto só é possível através da consolidação dos vínculos destes trabalhadores, das relações interpessoais que se estabelecem no ambiente de trabalho. Assim como o fortalecimento de vínculos com o usuário para promover a eles e aos serviços.

A equipe do CRAS que foi formada em 2017 com o novo governo, não é a mesma que atuou em 2018. A assistência social, no decorrer dos anos permanece a sofrer diversas alterações no quadro técnico. Realocados em outras unidades de atendimentos, em outros tipos de serviço, transferidos para a área da saúde, em último caso, demitidos. Há um grande rodízio de funcionários antes e após as eleições.

Dentro do espaço institucional podem ser encontradas entre os trabalhadores diferentes modalidades de contrato de trabalho. O que envolve salários diferentes, perspectivas avessas à possibilidade de vislumbrar melhoria na carreira dentro da ocupação que exerce. Motivos pelos quais se compreende a despolitização crítica da categoria e a falta de organização desses trabalhadores de requerer seus direitos.

Sobre isso, pondera Yamamoto (2007, p.432) “a análise do trabalho do assistente social implica reconhecer os dilemas vividos pelo conjunto de trabalhadores e suas lutas, os quais vêm sofrendo perdas significativas de conquistas históricas na fase contemporânea do capital.”.

A influência de quem tem o poder é marcante dentro da cidade. A discussão em torno do clientelismo em relação aos usuários é antiga. Contudo, urge a necessidade de voltar o olhar ao trabalhador que precisa vender sua força de trabalho e em troca corresponder aos interesses políticos de outro. É um grande desafio a superação deste cenário, visto que a superação não favoreceria o padrão político já enraizado na região.

Recordo que alguns dos contratados se mantinham ativos nas redes sociais, com o propósito de publicar os feitos do trabalho que realizavam, se “auto-promoviam” na internet para demonstrar relevância social. Induzindo ao público, de certa forma, a ver o trabalho que estava sendo desempenhado e associasse esse feito ao governo/poder local. Uma vez que isso acontecia com os assistentes sociais essa exposição atesta o pouco domínio crítico, no

conhecimento e execução dos serviços socioassistenciais. Falta compreensão clara de seu papel, com base no código de ética, e nos dispositivos legais da PNAS, que reprovam essa atitude., Tornar comum essa atitude demonstra, de um lado, a falta de questionamentos; de outro, a falta de autonomia diante de um comportamento atribuído e aceito em função das precárias formas de contratação. Com relações de trabalho frágeis e subordinadas que desvalorizam o profissional, e ainda com remuneração insatisfatória são poucos os profissionais que se permitem ter apenas um emprego. Diante da realidade desastrosa da economia brasileira em que os produtos de consumo estão mais caros a cada dia que passa, o fruto do trabalho é utilizado para sobreviver.

Relevante e sumariamente importante considerar o grande contingente de assistentes sociais do sexo feminino, que são maioria na assistência social. Particularmente, no CRAS Juscelino, em que estagiei, havia apenas mulheres na equipe. Para além do emprego precário que ocupam, há o exercício da dupla jornada de trabalho, mais afetadas, devido à sobrecarga no cotidiano, esgotam-se física e psicologicamente, comprometendo os serviços prestados e a própria capacidade laborativa.

No universo da vida privada, ela consome horas decisivas no trabalho doméstico, com o que possibilita a sua reprodução, nessa esfera do trabalho não diretamente mercantil, em que se criam condições indispensáveis para a reprodução da força de trabalho de seus maridos, filhos e de si próprias [...] no universo do mundo produtivo e reprodutivo, vivenciamos também a efetivação de uma construção social sexuada, onde homens e mulheres que trabalham são, desde a família e a escola, diferentemente qualificadas e capacitadas para o ingresso no mundo do trabalho. (ANTUNES, 2009, p.108-109)

Diante desse panorama, a busca pela qualificação profissional é contrariar à lógica neoliberal. Está preconizado na NOB RH SUAS que a gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve garantir a educação permanente dos trabalhadores. Os assistentes sociais e demais trabalhadores precisam estar em constante atualização sobre os debates, leis, direitos, deveres e realidade que vivem.

É por meio da qualificação que são capacitados a superar o antigo e traçar novos caminhos para oferecer maior qualidade dos serviços, em direção a efetiva consolidação do SUAS. Sposati coloca os profissionais como principais fios condutores dentro da política de assistência social, "a assistência social é uma área de prestação de serviços, cuja mediação principal é o próprio profissional, sua principal tecnologia" (SPOSATI, 2006, apud BRASIL, 2011, p.19).

O desafio de comparecer<sup>23</sup> às atividades como palestras, seminários e minicursos para os trabalhadores desse CRAS, está no deslocamento urbano desfavorável, o que demanda prazo maior de desprendimento, já que grande parte se concentra no Rio de Janeiro. A alternativa de qualificação fica mais restrita aos livros, revistas, artigos e em último caso, pós-graduações à distância, quando há possibilidade de investimento.

Dentre os fatores que podem dificultar o protagonismo dos trabalhadores na luta em buscar resistência e fortalecimento em defesa do SUAS, SILVEIRA destaca:

(...) a frágil inserção de trabalhadores em fóruns e organizações da sociedade civil, especialmente movimentos sociais, com papel de defesa dos direitos; condições e vínculos precários de trabalho; predomínio de uma concepção institucionalista, com centralidades das prescrições normativas, e não nos processos que evidenciem projetos de luta pelos direitos, pela dignidade humana. (SILVEIRA, 2017, p. 498)

A alta rotatividade presente nas unidades de atendimento implica diretamente na descontinuidade das ações e na perda constante de profissionais qualificados e com experiência na área. A fragilidade dos vínculos, unido à cooptação institucional velada, à pressões políticas, despreza e desalinha o funcionamento ideal do SUAS.

É por mobilizar, com intensidade e profundidade, a alma humana que o novo capitalismo, com sua nova cultura da fluidez e precarização do trabalho e da vida social, contribui para a epidemia de novas doenças psicossomáticas. As doenças do novo capitalismo atingem mais o homem integral, sua mente e corpo, com o estresse e a depressão sendo sintomas da colonização intensa da vida social pelos requisitos empresariais. (ALVES, 2012, p.98)

O autor Giovanni Alves (2012) contribui para a discussão dos impactos que o mercado de trabalho exerce na vida do trabalhador. A frustração que é gerada dentro de espaços que desprestigiam profissionais, sejam eles qualificados ou não, desestimulam a psique dos indivíduos, trabalham desmotivados e sempre em busca de outra ocupação.

No CRAS é unânime entre as ocupações a procura constante por outro emprego, busca por concursos que tenham uma boa remuneração mesmo que distante da região de moradia. A busca pela mudança e crescimento profissional dos trabalhadores só é visualizada fora da atual ocupação. O adoecimento físico e/ou psíquico que atinge o trabalhador acontece aos poucos, é imperceptível, mas em longo prazo pode se agravar.

Em resumo, os impactos para os assistentes sociais em cargos comissionados se revelam no cotidiano, nas demandas e pressões extras que lhes são atribuídas por autoridades

---

<sup>23</sup> Com a pandemia do Covid-19 a partir de 2020 alterou-se esse aspecto, porque os encontros virtuais garantiram acessibilidade e inclusão aos que antes não poderiam participar presencialmente. Até então alguns permanecem remotamente.

políticas. As precárias e flexíveis formas de contratação, com redução ou ausência de benefícios e direitos trabalhistas, expressos em baixos salários, instabilidade financeira, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, resultam no adoecimento e em alguns casos, até mesmo na não identificação com a profissão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões desenvolvidas dentro deste Trabalho de Conclusão de Curso apontam para um cenário complexo, que dificilmente esgota o tema de pesquisado, ainda há muito a ser explorado. A pesquisa documental e analítica pretendeu contribuir para o questionamento de vertentes conservadoras presentes no cotidiano da Política de Assistência Social em Mesquita e que afetam sobremaneira o cotidiano de assistentes sociais.

A constatação que os Princípios e Diretrizes Nacionais para a Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS, estabelecidos na NOB-RH/SUAS não são cumpridos, revela desconhecimento e/ou desrespeito normativo por parte da gestão do trabalho sobre o processo de trabalho das equipes. Tal “desconhecimento” tem consequência direta para os trabalhadores que ocupam um lugar submisso, de instabilidade e precarização, como os contratos temporários e os cargos comissionados.

Advém do SUAS a viabilidade de superação do passado de uma assistência social assistencialista, clientelista, filantropia, da troca de favores, dentre outros. A gestão local de Mesquita tem buscado melhorar os espaços físicos das unidades de atendimento, nos últimos anos implementou na assistência social novos programas e serviços. Entretanto, há práticas antigas que se mantêm e diminuem a amplitude do SUAS, como o aviltamento das condições de trabalho ligado ao clientelismo.

Conclui-se que a luta contra a precarização do exercício profissional precisa da organização coletiva, da atenção das entidades representativas e organizativas dos assistentes sociais. O Conselho Federal de Serviço Social(CFESS), os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) e a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) precisam fiscalizar as condições técnicas, éticas e as condições necessárias ao respeito do exercício profissional.

Por fim, a pesquisa buscou se respaldar em dados do Censo SUAS, para caracterizar uma visão nacional a respeito das contratações na assistência social e, em particular, na minha vivência de estágio na cidade de Mesquita.

Houve complexidade em encontrar dados concretos devido à desatualização dos sistemas que deveriam estar atualizados como o IBGE MUNIC. O IBGE MUNIC detalha informações básicas municipais. No que se refere ao quantitativo do total de pessoal da

assistência social de Mesquita, não retratam a realidade e não são recentes. Como monitorar e avaliar os indicadores sem sistemas atualizados?

Não é um cenário impossível de ser alterado, dentro da assistência social muito já foi superado, cabe à categoria profissional resistir, questionar, se posicionar coletivamente e garantir para além das normativas, meios de proteção aos profissionais que estão sendo colocados em posições subalternas. A assistência social é um campo de luta e por mais que tensionados, os trabalhadores sempre poderão exercer a resistência aos retrocessos.

Esta pesquisa não é uma crítica aos cargos comissionados, pois estes fazem parte da administração pública. A crítica se molda na forma como se organizam e como têm sido distribuídos indiscriminadamente em larga escala, muitas vezes considerando indicações que não passam pelos currículos ou experiência profissional, mas por indicações clientelistas. Os cargos comissionados, mesmo sendo cargos de gestão, são atravessados por relações de subalternidade, comprometendo os processos de trabalho que inviabiliza que esses processos sejam democráticos. Defender o SUAS é, também, defender seus trabalhadores, a utilização clientelista dos cargos comissionados infelizmente acaba por comprometer todo o sistema. É o que observou-se com este TCC.

## REFERÊNCIAS

ALVES, G. A **“captura” da subjetividade**. In: Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório. São Paulo: Boitempo. 2012.

BOSCHETTI, Ivanete. **Condições de trabalho e a luta dos(as) assistentes sociais pela jornada semanal de 30 horas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 107, p. 557-584, jul./set. 2011

BRASIL. **Censo SUAS 2017 – Resultados Nacionais, Secretarias Municipais de Assistência Social**. Brasília, Coordenação-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social. Maio de 2018. (Mimeo)

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**– 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social PNAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, novembro de 2005. Reimpresso em maio de 2009

BRASIL. CNAS. **MANUAL ORIENTADOR DA VIII CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores”** Ministério do desenvolvimento social e combate a fome. 7 A 10 de dezembro de 2011- Brasília- DF Abril /2011

COUTO, Berenice R. **O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal**. In Capacitação em Serviço Social e Política Social – Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, 1999, CFESS-ABEPSS-CEAD-UnB.

DRAIBE, S. **A política social no período de FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social. 2003;15(2):63-101. Disponível em  
<<https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?format=pdf&lang=pt>>

FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V. **A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria**. In: CAMPELLO, Tereza et al. (Org.). O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2014. p. 67-96.

FELLOWS, Carla; Levy, Ariel. **O Percurso do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: Uma Análise da Última Década**. Salvador/BA: 2012

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FONSEAS. **Pesquisa sobre Gestão Orçamentária e Financeira dos estados e Distrito Federal**. Brasília, 2021.

IAMAMOTO, V. Marilda. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**/Marilda Vilela Iamamoto, Raul de Carvalho.- 14. Ed.- São Paulo, Cortez;[Lima, Peru]: CELATS, 2001

IAMAMOTO, Marilda Villela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo**. MOLINA, M. L. M. (Org.) La cuestión social y la formación profesional en el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana. San José, Costa Rica: ALAETS/Espacio Ed./Escuela de Trabajo Social, 2004, p. 17-50.

MIOTO, T.C. Regina; NOGUEIRA, R. M. Vera. **Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional**. R. Katál., Florianópolis, v.16, n.esp., p. 61-71, 2013

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós – 64**. 8ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. **A construção do projeto ético-político contemporâneo**. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 1. Brasília: CEAD/ABEPSS/CFESS, 1999.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3ª.ed. ampliada. São Paulo: Cortez, 2001.

Oliveira, Renato F.; OLIVEIRA, Virgilio C. S.; SANTOS, Antonio C. **Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais**. In: Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 4, artigo 1, Rio de Janeiro, Dez. 2011

OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. Programa de estudos pós-graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, 2005.

PAIVA, Denise. (2009). **Era outra história – política social do governo Itamar Franco (1992-1994)**. Juiz de Fora: Editora UFJF/FAP. Disponível em <<https://revistaplura.emnuvens.com.br/plura/article/view/19/21>>

RAICHELLIS, Raquel. **O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 107, p. 420-437, jul./set. 2011

\_\_\_\_\_. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS**. In: Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 104, p. 750-772, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Trabalho e os Trabalhadores do SUAS: O enfrentamento necessário na Assistência Social**. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição necessária. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

\_\_\_\_\_. **Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 609-635, out./dez. 2013

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo SILVA, Mossicleia Mendes. **A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público**. R.Katál., Florianópolis, v.18, n.1, p.86-94, jan./jun. 2015

SILVEIRA, Jucimeri I. **Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 98, 2009.

\_\_\_\_\_. **A centralidade do trabalho e da formação continuada no sistema único de assistência social: realidade e agenda política**. In: Caderno de textos. VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Brasília – DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, p. 23 – 34, 2011

SILVEIRA, Jucimeiri Isolda. **GESTÃO DO TRABALHO: CONCEPÇÃO E SIGNIFICADO PARA O SUAS**. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS: Uma contribuição Necessária**. -- Brasília, DF: MDS ; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011

\_\_\_\_\_. **Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017

SITCOVSKY, M. **Particularidades da expansão da assistência social no Brasil**. MOTA, A. E. (Org.). In: O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência X Assistencialismo X Assistência Social**. Coletânea de Textos Básicos para I Conferência Nacional de Assistência Social – CNAS e ABONG. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-04)** **Revista de Administração Pública - RAP**, vol. 39, núm. 3, mayo-junio, 2005, pp. 505-571.

\_\_\_\_\_. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n.87, 2006.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social/** Aldaíza Sposati.- 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Assistência social: de ação individual a direito social**. **Revista Brasileira de Direito Constitucional- RBDC** n.10- p. 435-458. jul./dez.2007

YAZBEK, M. **As Ambiguidades da Assistência Social Brasileira após Dez anos de LOAS**. In: Serviço Social e Sociedade, São Paulo V.77, 2004.

\_\_\_\_\_. **TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**. Mesa Redonda Assistência e Previdência: Caminhos e tendências no XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP. Expositores: Professor Dr. Wilson Cano do Instituto de Serviço Social & Saúde Campinas v. 3 n. 3 p. 1–94 Maio 2004

\_\_\_\_\_. Maria Carmelita. **As ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 77, 2006.