



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

KARINA TATIANE DA COSTA MARTINS

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS: UM ESTUDO
DAS IMPLICAÇÕES DO ATENDIMENTO A REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA**

NATAL – RN
2018

KARINA TATIANE DA COSTA MARTINS

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS: UM ESTUDO
DAS IMPLICAÇÕES DO ATENDIMENTO A REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Iris Maria de Oliveira.

NATAL - RN

2018

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas – CCSA

Martins, Karina Tatiane da Costa.

O trabalho do assistente social nos CRAS E CREAS: um estudo das implicações do atendimento a requisições do Sistema de Justiça / Karina Tatiane da Costa Martins. - 2018.
191f.: il.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. - Natal, RN, 2018.

Orientador: Profa. Dra. Iris Maria de Oliveira.

1. Serviço Social - Dissertação. 2. Competência profissional - Assistente social - Dissertação. 3. Trabalho profissional - Assistente social - Dissertação. 4. Campo de trabalho - Sistema de Justiça - Dissertação. I. Oliveira, Iris Maria de. II. Título.

RN/UF/CCSA

CDU 364.4:34

KARINA TATIANE DA COSTA MARTINS

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS: UM ESTUDO
DAS IMPLICAÇÕES DO ATENDIMENTO A REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE
JUSTIÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestra em Serviço Social.

Aprovada em: 30 / 08 / 2018.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Iris Maria de Oliveira – UFRN
(Presidente)

Profa. Dra. Edla Hoffmann – UFRN
(Membro titular interno)

Profa. Dra. Maria Regina de Ávila Moreira – UFSC
(Membro titular externo)

Profa. Dra. Ilena Felipe Barros – UFRN
(Suplente)

Dedico este trabalho aos meus pais, José Nelson Martins e Sônia da Costa Martins, e ao meu irmão José Kleiton Ewerton da Costa Martins, pelo afeto, incentivo e amor desvelados.

AGRADECIMENTOS

É o movimento da totalidade social que coloca as questões e delinea o horizonte de possibilidades para as respostas (LESSA, 2007). Ao fim desse percurso testemunho quanto esse movimento da totalidade é fundamental para lembrarmos que somos sujeitos coletivos, coabitando em uma sociabilidade formada de complexos de complexos, reproduzindo relações sociais permeadas de ensinamentos ideosocioculturais, políticos, econômicos, entre outros.

Nessa travessia acadêmica, transposta de momentos intensos, tortuosos e desafiantes na busca da construção do conhecimento – processo que suscitou aprendizados, indagações, inquietações, angústias e questionamentos diversos – a totalidade que me circundou amorteceu os instantes de conflitos e tensões, robustecendo essa jornada de conteúdo concreto pensado, possibilitando transitar da aparência dos fenômenos a essência. A trama desse percurso e o objeto resultante são coletivos, fruto de respostas entrelaçadas nesse movimento real.

Agradecer a todos que participaram dessa trajetória contribuindo direta e indiretamente é um compromisso digno e mais do que necessário, imerso de reconhecimento equânime.

Assim sendo, em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo amor, cuidado e proteção sublime. Sua abstrata presença me manteve de pé e cabeça erguida, em meio às intempéries e obstáculos do caminho, fortalecendo minha fé, dando ânimo e coragem para prosseguir quando parecia impossível.

Agradeço à minha família (mainha, painho e meu irmão) que me apoiaram incondicionalmente em todos os momentos da minha vida, fornecendo todos os elementos de aporte educacional e outros que estavam ao seu alcance. Esse mestrado não foi fácil. Iniciei desempregada, sem perspectiva de ingresso no mercado de trabalho. O capital estava em mais uma crise cíclica e fiquei um ano e meio tentando encontrar oportunidade de emprego. Os dias e as horas preenchidas de estudo suavizaram essa espera, trazendo ressignificações e a lucidez de que o problema era conjuntural e estrutural. Em meio a esse percurso, fui surpreendida com a aprovação e nomeação em dois concursos públicos, mudando radicalmente o meu cotidiano e as expectativas. Enfrentei, também, nessa jornada alguns problemas de saúde e tive que renunciar a algumas coisas, inclusive a presença física de vocês em momentos memoráveis. A vocês meu amor mais genuíno e incondicional.

Agradeço, de forma especial, ao meu esposo Jeomácio Silva pela compreensão, companheirismo, solidariedade, renúncias, amor, carinho, motivação, por acreditar em mim e estar ao meu lado em todos os momentos, aguentando meus estresses, choros, escutando minhas angústias, torcendo por mim e dizendo que tudo daria certo. Nesse trajeto deixou de ser namorado, passando a ser noivo e hoje esposo, dizendo que casava comigo e o mestrado junto. Assim fez, assumindo nesse percurso as tarefas inerentes à vida doméstica e tantas outras, permitindo a minha dedicação a esse trabalho. Macio, amo-o imensamente.

Agradeço aos meus queridos amigos Patrícia (as duas), Marcelo, Angely, Helenita que estiveram presentes em vários momentos da minha vida, sendo amigos leais, ofertando apoio, motivação e incentivo. Vocês são muito especiais.

A amiga Lilliane dedico um agradecimento especial, pois foi ela quem reativou em mim o desejo de enveredar pelo desafio do mestrado, sonhado desde a graduação. Você instigou-me crítica e reflexivamente, permitindo-me ampliar os horizontes e querer ir além. A você meu muito obrigada.

Gratidão aos(às) colegas da turma do mestrado (Ada, Ana Lígia, Ana Ketsia, Caio, Erika, Elizangela, Floriza, Leonardo, Marcia, Monally, Sheine e Ozileia) que dividiram comigo esse percurso. Obrigada pelas trocas de conhecimento, incentivo, discussões, aprendizados, amizades, risadas, generosidade e a diversão nos lanches coletivos. Cada um(a) de vocês deixou marcas significativas.

Agradeço aos assistentes sociais dos CRAS e CREAS da região do Trairi/RN, especificamente aos profissionais que trabalham nas unidades circunscritas nos municípios de Santa Cruz e Campo Redondo, os quais se dispuseram a participar da pesquisa, trazendo relevantes contribuições para esse estudo. Meu agradecimento é também extensivo às secretárias de Assistência Social e coordenadores(as) dos equipamentos socioassistenciais que concederam a anuência para a realização da pesquisa. Sem vocês este trabalho não seria possível.

Agradeço igualmente a todos que participaram de estudos locais, regionais e nacionais, promovidos por outros pesquisadores sobre o assunto em tela discutido, visto que contribuíram demasiadamente na construção desse trabalho. Do mesmo modo, agradeço aos intelectuais que compuseram a referência bibliográfica desse estudo, autores que se debruçaram sobre a temática ao longo de suas carreiras, fornecendo embasamento teórico primoroso, tornando esse trabalho exequível e acadêmico.

Um agradecimento todo especial aos(às) professores(as) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGSS/UFRN), em especial Iris, Silvana, Andréa, Carla, Rita e Dalva que materializaram as aulas na turma. Obrigada por me darem a possibilidade do aprimoramento intelectual e humano, por me fazerem enveredar pelo caminho crítico e reflexivo do conhecimento, por renovarem em mim a esperança na construção de uma sociabilidade mais justa, equânime, libertária e democrática, consoante tece nosso Projeto Ético-Político Profissional.

Agradeço à minha orientadora Iris Maria de Oliveira, muito obrigada pela paciência, incentivo, socialização dos conhecimentos, compreensão e pela importante contribuição na construção desse trabalho. Suas orientações foram fundamentais, clarificando os caminhos que delinearam esse percurso. Reencontrá-la no mestrado, depois de ter sido sua orientanda na graduação foi enriquecedor. A elegância com que conduziu o trabalho, entendendo minhas particularidades foi fenomenal. A você meu muito obrigada.

As professoras Edla Hoffmann, Maria Regina de Ávila Moreira e Ilena Felipe Barros meu muito obrigada por terem aceito o convite de participar da banca e pelas relevantes contribuições. A presença de vocês só aumentou minha responsabilidade com a qualidade do trabalho. Vocês são grandes referências para mim na formação profissional.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram direta e indiretamente na elaboração desse trabalho. De coração, muito obrigada.

“O domínio de uma racionalidade crítica e dialética é o que permite não apenas ir além do dado imediato, mas dimensionar as possibilidades e construir estratégias visando a potencializar as forças de negação da ordem social e de sua transformação em futuro próximo e remoto, articulando princípios às suas manifestações empíricas no exercício profissional”. (GUERRA, 2015, p. 63-64).

RESUMO

Na contemporaneidade, o Serviço Social brasileiro tem convivido com crescente precarização das políticas sociais e restrição de direitos, contrapondo-se à ampliação de demandas e requisições. Essa configuração exige do profissional respostas resolutivas e clareza quanto às suas competências e atribuições. Em algumas áreas de políticas sociais há requisições que se apresentam ao assistente social e que excedem aquelas que são próprias do espaço ocupacional. Este é o caso, por exemplo, das requisições do Sistema de Justiça ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pleiteando instrumentos e procedimentos que extrapolam as responsabilidades dos profissionais do SUAS previstas no rol de normas que regulamentam a política de Assistência Social. A presente dissertação problematiza essa questão apresentando um estudo sobre as implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento das requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), frente às competências e atribuições profissionais dos (as) assistentes sociais no âmbito do SUAS. Para tanto, objetivou analisar as implicações no trabalho profissional do(a) assistente social que decorrem do atendimento às requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS nas unidades de CRAS e CREAS. O estudo foi orientado pelo método crítico-dialético, utilizando-se como procedimentos metodológicos análise bibliográfica, documental e entrevista semiestruturada. Os *lócus* da pesquisa foram os CRAS e os CREAS dos municípios de Santa Cruz e Campo Redondo, localizados na região do Trairi do Estado do Rio Grande do Norte. A pesquisa foi constituída por três CRAS e dois CREAS tendo como sujeitos um assistente social que integra as equipes de referência de cada uma dessas unidades. O período de análise compreendeu a coleta de dados referente ao ano de 2016. Como resultado desse percurso, identificou-se no trabalho profissional sobrecarga de trabalho, acúmulo de serviço, prejuízo no funcionamento dos serviços socioassistenciais, desvio de finalidade dos níveis de proteção, desrespeito às normas socioassistenciais, constrangimento profissional, conflito ético e técnico-operativo e abalo das competências e atribuições profissionais. Além disso, mostrou que o vínculo e as condições de trabalho precárias, bem como o descompromisso com a educação permanente, fragilizam a articulação, a resistência e o enfrentamento dessa problemática, merecendo sensibilização, reflexão e mobilização dos profissionais e das entidades que representam a categoria, além da discussão nacional com os órgãos gestores do SUAS e do Sistema de Justiça, envolvendo os conselhos respectivos na busca de medidas coletivamente estratégicas.

Palavras-chave: Serviço Social. Assistência Social. Sistema de Justiça. Atribuições e competências profissionais. Requisição. Trabalho profissional.

ABSTRACT

At the present time the Brazilian social service has been living with growing precariousness of social policies and restriction of rights, opposing to the expansion of demands and requisitions. This configuration requires from the professional resolutives answers and clarity regarding to their competencies and duties. In some areas of social policies there are requisitions that they present to the social worker and exceed those that are specific to the occupational space. This is the case, for example, of the requisites from System of Justice to the Unique System of Social Assistance (USSA) pleading instruments and procedures that extrapolate the responsibilities of the professionals from USSA provided in the list of norms that regulate the Social Assistance policy. This dissertation problematizes this issue by presenting a study about the implications of the social worker's professional work that comes from attending the requisitions presented by the System of Justice to the Reference Centers of Social Assistance (RCSA) and Specialized Reference Centers for Social Assistance (SRCSA) in view the professional competences and attributions of social workers within the scope of USSA. Therefore, it aimed to analyze the implications in the professional work of the social worker that arise from attending the requisitions presented by the System of Justice to USSA in the RCSA and SRCSA units. The study was guided by the critical-dialectic method, using as methodological procedures bibliographic analysis, documentary and semi-structured interview. The locus of the research was the RCSA and SRCSA from the cities of Santa Cruz and Campo Redondo, both located in the Trairi's region of the Rio Grande do Norte State. The research was constituted by three RCSA and two SRCSA having as subjects a social worker that integrates the reference teams of each one of these units. The period of analysis included the collection of data for the year 2016. As a result of this course, identified in the professional work a work overload, service accumulation, impairment in the functioning of social assistance services, misuse of protection levels, disrespect for social assistance standards, professional embarrassment, ethical and technical-operational conflict, and impair professional competencies and attributions. In addition, it showed that the bond and precarious working conditions, as well as the lack of commitment to permanent education weaken the articulation, the resistance to face this problem, deserving sensitization, reflection and mobilization of professionals and entities that represent the category and national discussion with the managing bodies of the USSA and the System of Justice, involving the respective councils in search of collectively strategic measures.

Keywords: Social Service. Social Assistance. System of Justice. Assignments and Professional competences. Requisition. Professional Work.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atribuições dos técnicos de nível superior do CRAS.....	117
Quadro 2 – Atribuições dos técnicos de nível superior do CREAS.....	117
Quadro 3 – Serviços socioassistenciais executados ou referenciados pelo CRAS.....	128
Quadro 4 – Serviços socioassistenciais executados ou referenciados pelo CREAS.....	129
Quadro 5 – Composição da equipe de referência dos CRAS por porte.....	131
Quadro 6 – Composição da equipe de referência dos CREAS por porte.....	131
Quadro 7 – Serviços socioassistenciais e demandas próprias dos CRAS e CREAS.....	137
Quadro 8 – Solicitações encaminhadas ao CRAS incompatíveis com a unidade...	145
Quadro 9 – Requisições/solicitações encaminhadas aos CRAS e CREAS do RN incompatíveis com a unidade.....	146
Quadro 10 – Requisições graves. Cujos atendimentos NÃO são atribuições da Política de Assistência Social.....	147
Quadro 11 – Requisições graves/intermediárias. Estão sendo avaliadas de acordo com o porte/habilitação do município.....	148
Quadro 12 – Requisições que não são compatíveis com a habilitação do município / extras.....	148
Quadro 13 – Requisições cujo atendimento são atribuições da Política de Assistência Social.....	148
Quadro 14 – Levantamento Nacional do Conjunto CFESS/CRESS das demandas encaminhadas aos CRAS e CREAS.....	150
Quadro 15 – Levantamento Nacional do CFP das demandas encaminhadas aos CRAS e CREAS.....	151
Quadro 16 – Classificação das Demandas.....	162

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento da Seguridade Social: distribuição de recursos entre as políticas sociais (2000-2007) R\$ milhões.....	71
Tabela 2 – Composição do Gasto Social Federal no Brasil – 2002 a 2015. Em % do total (direitos e tributários)	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ASSELBAS	Associação dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência Social
ANASSELBA	Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSuas	Cadastro do SUAS
CAOPIJF	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Infância, Juventude e Família
CAOP	Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça
CAPS	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CAS	Conselho de Desenvolvimento Social
CCSA	Centro de Ciências Sociais Aplicadas
CEAF	Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONEP	Conselho Nacional de Saúde
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
DIMAPS	Departamento de Informação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Sociais
EC	Emenda Constitucional

ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEB	Força Expedicionária Brasileira
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNRURAL	Fundo de Apoio ao Trabalhador Rural
HUOL	Hospital Universitário Onofre Lopes
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MP	Ministério Público
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPAS	Ministério da Previdência Social e Assistência Social
MPRN	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NATE	Núcleo de Apoio Técnico-Especializado
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOBRH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NUPA	Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição

ONG	Organizações Não Governamentais
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEP	Projeto Ético-Político Profissional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PCS	Programa Comunidade Solidária
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PPGSS	Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RN	Rio Grande do Norte
SAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEMTAS	Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TJRN	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA	35
2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS INFLUÊNCIAS DO CONTEXTO INTERNACIONAL: DA FILANTROPIA AO DIREITO SOCIAL	37
2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL E NOS ANOS 2000: O DESABROCHAR DO SUAS E A ATUAL LÓGICA DE ESTRUTURAÇÃO.....	55
2.2.1 A Política de Assistência Social no contexto das contrarreformas neoliberais nos anos 1990-2000 até os dias atuais: o difícil caminho entre as políticas de ajuste neoliberal, a financeirização e a construção e efetivação do SUAS	64
3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS AS IMPLICAÇÕES DO ATENDIMENTO A REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA	94
3.1 A INSERÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	96
3.2 ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS E COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS DO ASSISTENTE SOCIAL NO TRABALHO PROFISSIONAL NOS CRAS E CREAS	110
3.3 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS: DAS DEMANDAS AS REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA	120
3.4 DEMANDAS E REQUISIÇÕES NO SUAS E NO SISTEMA DE JUSTIÇA	156
3.4.1 Requisições no âmbito do SUAS: da imposição aos fluxos de atendimento.....	157
3.4.2 Demandas institucionais e profissionais direcionadas ao Serviço Social no SUAS.....	159
3.5 IMPLICAÇÕES DECORRENTES DE REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS	164

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
REFERÊNCIAS.....	180
APÊNDICE A.....	189
APÊNDICE B.....	190

1 INTRODUÇÃO

Este estudo se insere no debate teórico e técnico do trabalho do assistente social na Política de Assistência Social, em especial nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) versando particularmente sobre as requisições do Sistema de Justiça ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nessas unidades socioassistenciais.

Propõe como tema central a análise das implicações no trabalho profissional, do assistente social que decorrem do atendimento às requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS nas unidades de CRAS e CREAS voltadas ao pleito de instrumentos e procedimentos que extrapolam as responsabilidades dos profissionais do SUAS previstas no conjunto de normas que regulamentam a política de Assistência Social, frente às competências e atribuições profissionais dos assistentes sociais no âmbito do SUAS.

Nesse diapasão, convém tecer que a Política de Assistência Social brasileira nos últimos anos tem passado por transformações que não podem ser compreendidas longe da dinâmica mais geral da sociedade, determinada pelo movimento da economia e da política (SITCOVSKY, 2009).

Situar a Política de Assistência Social à luz das transformações socioeconômicas e políticas não é tarefa simples. Isso porque as possibilidades contidas na sua efetivação como política pública de direitos, assim como as saídas que aponta e os avanços que alcançou, particularmente após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do SUAS em 2005/2011¹, vem enfrentando conjunturas adversas, perante as quais os sujeitos comprometidos com sua feição pública buscam construir um projeto de ruptura frente à implosão do neoliberalismo, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da Assistência Social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Assim, passados 25 anos da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), analisar seu processo de implantação com suas “virtudes” e “vicissitudes”, bem como da implementação da PNAS, do SUAS e ainda os dilemas vividos e as

¹ A Lei nº 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), consolidada com a Lei nº 12.435/2011 em seu art. 6º estabelece que “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), [...]” (BRASIL, 1993).

lutas dos trabalhadores não são fáceis.

Nessa esteira, importa registrar que na contemporaneidade a Política de Assistência Social, após intenso e amplo debate nacional para construção de diversos documentos norteadores, está amparada num conjunto normativo que permite sustentabilidade para assegurá-la como política pública de direito, sob responsabilidade do poder público, voltada a todos aqueles que dela necessitarem.

Essa conceituação, entretanto, é recente, podendo ser afirmada a partir da Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, artigos 194, 203 e 204) que a trouxe para o campo da Seguridade Social e da Proteção Social Pública, bem como para o campo dos direitos e da universalização. Assim posta, transitou do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social, passando, segundo Yazbek (1993), como política de Estado, a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Para sua consolidação como política pública de âmbito nacional, decorre a exigência de um corpo técnico de medidas para responder a necessidades advindas de uma multiplicidade de fatores e determinantes sociais, políticos, econômicos e culturais, principalmente em face das desigualdades geradas pelo próprio processo de desenvolvimento capitalista. Trata-se de modalidades de intervenção para garantir segurança social aos cidadãos e prevenir situações e processos de vulnerabilidade social que atingem a coletividade (CHIACHIO, 2011).

Assim sendo, a Política de Assistência Social nos termos da LOAS organiza-se sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado SUAS, o qual é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de Assistência Social e pelas organizações de Assistência Social, compreendidas por aquelas sem fins lucrativos que isolada ou cumulativamente prestam atendimento assessoramento aos beneficiários da LOAS.

O foco das ações assenta-se na matricialidade sociofamiliar, e as ações são organizadas sob dois tipos de proteção: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), sendo esta última subdividida em PSE de média e alta complexidade. Para cada tipo de proteção a Assistência Social prevê um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios.

Na PSB esse conjunto de ações visam prevenir situações de vulnerabilidades e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades, de aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Já a PSE objetiva contribuir para

a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011).

Segundo a Lei nº 8.742/1993 - LOAS, consolidada com Lei nº 12.435/2011, as proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de Assistência Social vinculadas ao SUAS.

Os CRAS e CREAS, ofertarão precipuamente essas proteções, de modo que seus serviços, assim como os dos demais equipamentos da Assistência Social, estão previstos na “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (Resolução nº 109/2009 e nº 13/2014 do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS), que corresponde à matriz padronizadora nacional dos serviços socioassistenciais. (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011).

Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS (BRASIL, 1993; BRASIL, 2011).

Segundo a Tipificação, os serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS são o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Já os serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CREAS são o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço Especializado em Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009; BRASIL, 2014).

Consoante esses serviços, existe dentre as normativas do SUAS documentos que tratam especificamente de orientações técnicas sobre o funcionamento dos CRAS e CREAS, neles se prevê um conjunto de atribuições e competências a serem desenvolvidos nessas unidades, alinhadas aos objetivos e diretrizes da Política de Assistência Social.

O/A assistente social ao compor as equipes de referência do SUAS, as quais são responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de PSB e PSE, ao compor as equipes dos CRAS e CREAS atua desenvolvendo tais responsabilidades, de modo que é demandado no âmbito do SUAS a realizar tanto as atribuições e competências profissionais quanto as estabelecidas pela PNAS, sendo que a formação, experiência e intervenção histórica dos(as) assistentes sociais nessa política social não só os habilitam a compor as equipes de trabalhadores, como atribuem a esses(as) profissionais um papel fundamental na consolidação da Assistência Social como direito de cidadania (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, cabe destacar que há diferenciação entre as atribuições e competências profissionais do Serviço Social daquelas atribuições e competências definidas pela Política de Assistência Social a serem desenvolvidas nos equipamentos socioassistenciais, inclusive nos CRAS e CREAS pelas equipes de referência, incluindo o assistente social.

Assim sendo, clarifica-se que as atribuições profissionais do Serviço Social são referentes às funções privativas do assistente social, isto é, suas prerrogativas exclusivas, sendo aquilo que é matéria específica do Serviço Social, enquanto as competências profissionais expressam capacidade para apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto, não sendo exclusivas de uma única especialidade profissional.

Com fulcro, consoante as normas que regem o Serviço Social, as atribuições e competências profissionais são alicerçadas no Código de Ética Profissional (Resolução CFESS nº 273/1993), na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8.662/1993, especificamente nos artigos 4º e 5º) e nas diversas resoluções instituídas pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)².

No que tange às atribuições e competências definidas pela Política de Assistência Social a serem desenvolvidas pelas equipes de referência, temos relativo ao(à) assistente social as que estão configuradas na publicação “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social” (2011), os quais oferecem elementos norteadores do trabalho profissional nesta Política, bem como distribuídas no rol de documentos que delineiam a PNAS.

² Disponível em: <http://www.cfess.org.br/>.

Nessa direção, as responsabilidades dos(as) assistentes sociais no SUAS, bem como suas atribuições e competências profissionais, são norteadas primeiro pelo Código de Ética, pela Lei de Regulamentação da Profissão e pelas resoluções do CFESS, seguida das orientações contidas nos documentos que constituem o marco legal da Política de Assistência Social³ e o marco normativo do SUAS⁴ e pelas orientações técnicas e demais documentos que orientam o funcionamento dos serviços⁵.

Dessa forma, as atribuições privativas e as competências profissionais, sejam aquelas realizadas na Política de Assistência Social ou em outro espaço sociocupacional são orientadas e norteadas pelos direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional, na Lei de Regulamentação da Profissão e nas resoluções do CFESS que devem ser observados e respeitados, tanto pelos profissionais, quanto pelas instituições empregadoras.

Nesse sentido, considera-se que esse entendimento deve ser preservado pelos profissionais e pelas instituições empregadoras, devendo ser estrategicamente mobilizado no trabalho profissional sempre que houver ameaça de rompimento, dado o compromisso ético, político e profissional dos(as) assistentes sociais brasileiros na luta para defender e reafirmar direitos e políticas sociais que, inseridos em um projeto societário mais amplo, buscam cimentar as condições econômicas, sociais e políticas para construir as vias da equidade, num processo que não se esgota na garantia da cidadania (CFESS, 2011, p. 12).

Nesse pórtico, registra-se que o debate sobre requisições do Sistema de Justiça ao SUAS vem sendo problematizado nos últimos anos pelas categorias profissionais que compõem as equipes de referência dos serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social, em alusão à incidência de solicitações dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) pleitearem instrumentos e procedimentos que extrapolam as

³ Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, artigos 194, 203 e 204); Lei nº 8.742/1993 - LOAS ; Decreto nº 6.308/2007; Lei nº 12.101/2009; Lei nº 12.435/2011 (insere o SUAS na LOAS); Lei nº 12.470/2011 (altera a LOAS em relação ao Benefício de Prestação Continuada - BPC; e o Decreto nº 7.788/2012 (regula o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS).

⁴ PNAS (2004), Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (2009); Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB-SUAS (2012); Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS (2006); e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009 e nº 13/2014).

⁵ Conjunto de Orientações Técnicas definida para cada serviço socioassistencial tipificado.

responsabilidades dos profissionais do SUAS, previstas no conjunto de normas que regulamentam a política de Assistência Social.

As discussões vêm se tornando robustas, tendo em vista que as normativas da Assistência Social preveem que haja uma relação interinstitucional entre ambos os sistemas mediada por diálogos, fluxos e protocolos de ação, bem como da integração/interface com as demais políticas públicas, consoante pressupostos constitucionais.

Prevê também um rol de atribuições inerentes aos cargos/funções na prestação dos serviços socioassistenciais, os quais estão alinhados com os objetivos previstos na LOAS, conforme mencionado. No entanto não preveem ações/atividades ou a elaboração de documentos de caráter investigativo ou de responsabilização como vem sendo requisitado pelo Sistema de Justiça aos profissionais do SUAS.

Ante essa problemática, no que concerne ao trabalho profissional, os Conselhos Federais e Regionais, em especial de Serviço Social e Psicologia, ao serem consultados, vêm se posicionando em desfavor a essas requisições, orientando os trabalhadores que atuam no SUAS sobre suas competências e atribuições no âmbito da Assistência Social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), diante dessa situação, lançou em 2016 a Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016, discutindo a relação entre o SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça, esclarecendo a natureza do trabalho social das equipes de referência do SUAS, com o escopo de subsidiar a relação interinstitucional entre ambos os sistemas.

O presente trabalho, conforme anunciado, se insere nesse debate tomando como referência empírica os espaços ocupacionais CRAS e CREAS buscando compreender as implicações no trabalho profissional do(a) assistente social que decorrem do atendimento às requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS nessas unidades.

A escolha dessa temática e o desejo em pesquisá-la emergiram das experiências profissionais vivenciadas em um CRAS e no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), locais que permitiram conhecer e refletir sobre a Assistência Social.

Com relação à experiência no CRAS⁶, ocorrida no ano de 2010, obtive o primeiro contato com as requisições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) especialmente direcionadas aos/a assistentes sociais dessa unidade, solicitando elaboração de estudos sociais, laudos ou pareceres, a fim de subsidiar decisões dos magistrados/autoridades em assuntos de competência própria desses órgãos. O diálogo com outros profissionais permitiu identificar que essas requisições também eram encaminhadas aos CREAS, inclusive em maior quantidade, obrigando toda equipe concentrar-se nesses atendimentos, a fim de não descumprir os prazos. A experiência vivenciada permitiu observar que tais requisições alheias ao SUAS constroem a categoria profissional.

Em termos da experiência profissional no Ministério Público do Estado Rio Grande do Norte, lotada no Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Infância, Juventude e Família - CAOPIJF⁷, integrando a equipe do projeto “Conviver SUAS”⁸, tive a oportunidade de conhecer a dinâmica da Política de Assistência Social no âmbito estadual, particularmente a realidade dos CRAS e CREAS no RN no período de 2011-2015. Durante a execução do referido projeto foi constatado que as unidades de CRAS e CREAS do Estado recebiam requisições do Sistema de Justiça, especialmente direcionadas aos assistentes sociais, solicitando elaboração de estudos sociais, laudos ou pareceres, com finalidades incompatíveis com aquelas que são próprias de tais unidades e da Política de Assistência Social (RIO GRANDE DO NORTE, 2015)⁹.

As experiências vivenciadas suscitaram questionamentos sobre os CRAS e os CREAS relativo ao atendimento as requisições do Sistema de Justiça nessas unidades e sobre as implicações no cotidiano profissional.

⁶ Em respeito à ética em pesquisa a informação sobre a localização do CRAS será preservada.

⁷ No MPRN ao ser lotada no CAOPIJF, ocupei o cargo em comissão de Assistente Ministerial – área Serviço Social no período de 2011-2015.

⁸ O projeto Conviver SUAS foi executado no período de 2011-2015, abrangendo 154 municípios, totalizando visita a 207 CRAS e 54 CREAS. Objetivou, especificamente, identificar possíveis irregularidades nas unidades socioassistenciais no que tange a estrutura física, recursos humanos e serviços socioassistenciais e as dificuldades vivenciadas pelos municípios do Estado do RN, em observância às normativas do SUAS.

⁹ O estudo revelou que em algumas unidades, os/as assistentes sociais apresentaram sofrimento emocional e desgaste físico, fazendo uso de medicação controlada para suportar a sobrecarga de trabalho e o estresse vivido. Além disso, revelou que alguns profissionais estavam respondendo processo judicial por terem se recusado a realizar o atendimento de tais requisições. Durante o Conviver SUAS foi possível conhecer e consultar alguns processos judiciais em trâmite no RN sobre a negativa do atendimento dessas requisições por parte de assistentes sociais.

Assim sendo, tais questionamentos conduziram à realização do presente estudo que privilegiou o exame das implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento de requisições do Sistema de Justiça dirigida às unidades de CRAS e CREAS direcionadas ao assistente social e que não fazem parte das competências do serviço socioassistencial prestado por tais unidades, nem das requisições ao profissional de serviço social feitas pelo SUAS nas particularidades dos serviços pesquisados. Assim sendo, analisou, portanto, se tais requisições trazem implicações ao trabalho profissional.

Ao circunscrever essa problematização, a questão central do estudo foi assim definida: “como tem se configurado as implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento das requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça aos CRAS e CREAS, frente às competências e atribuições profissionais dos assistentes sociais no âmbito do SUAS?”.

Assim definido, o problema de pesquisa suscitou questões norteadoras que auxiliaram no desvendamento do real, quais sejam: 1) Quais são as atribuições e competências profissionais do assistente social e como elas se configuram no âmbito do SUAS nas unidades de CRAS e CREAS? 2) Quais as demandas para o assistente social nos serviços de CRAS e CREAS no âmbito do SUAS? 3) Quais são as requisições do Sistema de Justiça que chegam aos CRAS e CREAS que são direcionadas aos assistentes sociais? 4) Quais as implicações para o trabalho profissional do assistente social nos CRAS e CREAS decorrentes do atendimento de requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça?

Como base nisso para ventilar respostas aproximadas a essa questão de pesquisa, elencou-se como objetivo geral: analisar as implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento às requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS nas unidades de CRAS e CREAS.

E, como objetivos específicos, caracterizar as unidades de CRAS e CREAS situando-as no contexto dos serviços socioassistenciais do SUAS e das particularidades dos municípios pesquisados; analisar as atribuições e competências profissionais do assistente social e como elas se configuram no âmbito do SUAS nas unidades de CRAS e CREAS; analisar as demandas que se apresentam ao assistente social que são próprias das unidades de CRAS e CREAS no âmbito do SUAS; analisar as requisições do Sistema de Justiça direcionadas aos assistentes sociais dos CRAS e CREAS pesquisados e as implicações destas no trabalho profissional do assistente

social.

Para efeito desse trabalho entende-se por Sistema de Justiça os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) voltados para defesa e responsabilização compostos pelo Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, visto que os dois primeiros se revelaram na pesquisa como os órgãos que demonstraram expressiva a quantidade de requisições do Sistema de Justiça. Esse recorte foi realizado para melhor tecer as análises que emergiram do *locus* de pesquisa, embora, segundo Sadek (2010), o Sistema de Justiça seja mais amplo envolvendo diferentes agentes, como o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público, defensor e, por fim, o juiz.

Ante essa definição, delimitou-se como referência empírica para pesquisa, os CRAS e CREAS dos municípios de Santa Cruz e Campo Redondo, localizados na região do Trairi do Estado do Rio Grande do Norte/RN, especificamente na microrregião da Borborema Potiguar.

A escolha desses municípios foi motivada primeiro pelo porte dos municípios¹⁰, já que a maioria destes no Estado do RN é de Pequeno Porte I e II¹¹. Dos 167 municípios existentes 141 são de Pequeno Porte I e 18 são de Pequeno Porte II, uma particularidade que por si só revela importância de se analisar tal problemática nessa realidade, para além da capital e dos municípios que compõem a grande Natal/RN.

Assim definido, optou-se por pesquisar no município de Santa Cruz/RN e Campo Redondo/RN, respectivamente por classificarem-se de Pequeno Porte II e Pequeno Porte I, apresentando-se como municípios que concentram juntos cinco unidades de CRAS e CREAS da região do Trairi, e também porque o município de Santa Cruz compõe o polo da região para sete municípios vizinhos¹². Por ser o município central, contém sede dos órgãos do Sistema de Justiça, como por exemplo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, de Delegacias, além de outros serviços de complexidade maior, os quais emanam serviços aos sete municípios circunscritos.

¹⁰ O porte está relacionado ao quantitativo populacional.

¹¹ Segundo a PNAS (2004), os municípios de Pequeno Porte I possuem até 20.000 habitantes e os de Pequeno Porte II entre 20.001 a 50.000.

¹² Municípios circunscritos ao redor de Santa Cruz: Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Jaçanã, Japi, Lajes Pintadas e São Bento do Trairi.

Ademais, Santa Cruz/RN se constitui em uma das atuais cidades de trabalho da pesquisadora¹³, facilitando a logística do estudo.

De acordo com dados do último censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Santa Cruz/RN abrange uma área total de 624,356 Km², possui 35.797 habitantes, clima semiárido, seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,635 e a economia é baseada no turismo religioso (BRASIL, 2017).

No que tange a Assistência Social, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o município de Santa Cruz é classificado como de Pequeno Porte II, habilitado no SUAS como Gestão Básica, possui 7.389 famílias cadastradas no Cadastro Único, tem dois CRAS e um CREAS, uma central para inscrição no Cadastro Único, e uma unidade para oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, e está em fase de implantação da Família Acolhedora e do Programa Criança Feliz.

A gestão municipal é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência Social (BRASIL, 2017). Além disso, na VII Conferência Municipal de Assistência Social¹⁴ foi sinalizado na plenária que é recorrente nas unidades CRAS e CREAS o recebimento de requisições do Sistema de Justiça incompatíveis com a Assistência Social.

A pesquisa revelou sobre os CRAS e CREAS de Santa Cruz/RN que são cofinanciados pelo governo federal, estão inseridos na zona urbana em áreas de risco e vulnerabilidade social, desde 2004. Os dois CRAS funcionam em estruturas físicas alugadas, adaptadas para operacionalização dos serviços socioassistenciais e são habilitados no SUAS para referenciar 2.500 famílias.

Já o CREAS funciona em sede própria desde 2014, habilitado no SUAS para referenciar 50 pessoas/indivíduos. Ambas unidades dispõem de estrutura física e equipe mínima, conforme estabelece as normas do SUAS. O vínculo de trabalho dos profissionais que compõem as equipes técnicas, incluindo os assistentes sociais, é por meio de contrato de trabalho, mediante processo seletivo, embora na sede do órgão gestor existam profissionais concursados.

¹³ Atualmente trabalho no Hospital Universitário Ana Bezerra (HUAB), localizado no município de Santa Cruz/RN. Trabalho ainda na Unidade de Acolhimento para Pessoas em Situação de Rua, localizada em Natal/RN.

¹⁴ A VII Conferência Municipal de Assistência Social de Santa Cruz ocorreu no dia 29 de junho de 2017.

Relativo ao município de Campo Redondo, tem-se que os dados do IBGE revelam que a cidade possui 213,727 km², 10.266 habitantes, clima semiárido e seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,626 (IBGE, 2017). No que se refere à Assistência Social, segundo dados do MDSA, o município é classificado como de Pequeno Porte I, habilitado no SUAS como Gestão Básica, possui 2.859 famílias cadastradas no Cadastro Único, tem um CRAS e um CREAS, uma central para inscrição no Cadastro Único, e uma unidade para oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, e está em fase de implantação do Programa Criança Feliz.

A gestão municipal é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Trabalho, Habitação e Assistência Social (BRASIL, 2017). Em contato com a gestão para saber da viabilidade da pesquisa, foi mencionado também que as unidades CRAS e CREAS recebem requisições do Sistema de Justiça incompatíveis com a Assistência Social, oportunizando dessa maneira o estudo.

A pesquisa revelou sobre o CRAS e o CREAS de Campo Redondo/RN que são cofinanciados pelo governo federal, estão inseridos na zona urbana próximo a áreas de risco e vulnerabilidade social. O CRAS é habilitado no SUAS para referenciar 2.500 famílias, funciona desde 2004, estando atualmente em estrutura física compartilhada com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), adaptada para operacionalização dos demais serviços socioassistenciais e atendimentos, implicando na falta de estrutura física mínima para o funcionamento da unidade, tendo em vista que o CRAS funciona em uma sala, sendo os outros espaços para o funcionamento SCFV.

O CREAS funciona desde 2007, sendo habilitado no SUAS para referenciar 50 pessoas/indivíduos, estando atualmente em sede própria, contando com estrutura física mínima, prevista pelas normas do SUAS. A equipe mínima das unidades é deficitária e o vínculo de trabalho dos profissionais mescla entre estatutários, cedidos e contratados.

Assim, na busca de dar respostas aproximadas ao objeto de estudo, tendo consciência de que ele é histórico, dinâmico, partícipe de uma realidade objetiva, com características subjetivas, escolheu-se o método crítico-dialético, visto que tem a transformação do real como finalidade, uma vez que busca apreender o objeto para além da aparência, levando em consideração a historicidade, a contradição e a

totalidade. Assim sendo, os procedimentos metodológicos que nortearam a pesquisa foram constituídos à luz dessa teoria crítica, a qual se fundamenta

Pelo materialismo histórico [...] que se caracteriza pela ruptura entre as análises pseudoconcretas, metafísicas de diferentes matrizes e a ciência da história ou do humano-social, epistemologicamente radical [...], atingindo as leis fundamentais da organização, desenvolvimento e transformação dos fatos e problemas históricos sociais (PRATES, 2003, p. 72).

A escolha desse método se concretizou por ele, segundo Prates (2003, p. 3), “contemplar no processo investigativo o equilíbrio entre condições subjetivas e objetivas, o movimento contraditório de constituição dos fenômenos sociais contextualizados e interconectados à luz da totalidade”.

Com base no método crítico-dialético, visando apreender a estrutura interna oculta do real em sua totalidade, a fim de nesse movimento analisar as implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento às requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS nas unidades de CRAS e CREAS, foi utilizado como procedimento investigativo o enfoque misto ou quanti-qualitativo, o qual, segundo Prates (2003), se reconhece a necessária complementação entre quantidade e qualidade, visto que a relação entre dados numéricos e quantitativos explicam melhor a dinâmica social. Em outros termos, Minayo (1994) aponta que

A investigação qualitativa contribui decisivamente para a ampliação do conhecimento científico. O conjunto dos dados quantitativos e qualitativos não se opõe; ao contrário, se complementam, pois, a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia (MINAYO, 1994).

Segundo Prates (2003) investigamos para responder a indagações que nos são postas pela realidade. Dessa forma, conforme estabelece a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), a pesquisa social cada vez mais se constitui em tarefa fundamental do Serviço Social, à medida em que não é possível propor intervenções consistentes que não se pautam numa análise crítica da realidade e dos contextos nos quais se inserem sujeitos, grupos, instituições e sociedades.

Sendo assim, como base no paradigma dialético crítico não se busca apenas conhecer, desvendar e identificar a realidade, mas questioná-la e desvendá-la no intuito de identificar elementos que venham a contribuir com a sua transformação.

Ante essa perspectiva, aprofundou-se o tema em estudo, por meio da pesquisa científica classificada como exploratória, à medida que, segundo Gil (2008), busca proporcionar maior familiaridade com o problema, buscando explicitá-lo profundamente.

Ao considerar esse tipo de pesquisa, utilizei como procedimento de investigação a revisão bibliográfica que embasou a discussão sobre os conceitos e categorias teóricas do objeto de estudo.

Dessa forma, para esta pesquisa, são categorias e conceitos inerentes ao objeto de investigação: Serviço Social, Assistência Social, atribuições e competências profissionais do assistente social, trabalho profissional; Projeto Ético-Político Profissional e requisições profissionais e institucionais.

Além da revisão bibliográfica, utilizei como técnica de investigação a entrevista e a análise documental. Para tanto, segundo Prates (2003, p. 38) na análise documental “são considerados documentos quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano”.

Nesse sentido, de acordo com Prates (2003), na análise documental, ao examinar os documentos, deve-se extrair os elementos essenciais dos secundários. No estudo em tela, os documentos em análise foram todas as normativas que compõem a Assistência Social, especificamente voltados à operacionalização dos CRAS e CREAS, bem como as normas profissionais do Serviço Social que tratam das competências e atribuições e ainda documentos institucionais emitidos por Santa Cruz/RN e Campo Redondo/RN que demarcam o assunto, especificamente os ofícios; as requisições; as atas de reuniões; os relatórios e eventos.

No que se refere à entrevista, utilizei na coleta de dados primários a entrevista semiestruturada, a qual consiste em algumas questões orientadoras que permitem a possibilidade de inclusão de novas formulações durante a realização da coleta.

Com base nisso, a entrevista foi realizada com assistentes sociais que trabalham nos CRAS e CREAS dos municípios de Santa Cruz/RN e Campo Redondo/RN. O universo da pesquisa foi constituído por três CRAS e dois CREAS tendo como sujeitos um assistente social que integra as equipes de referência de cada uma dessas unidades, totalizando cinco assistentes sociais entrevistados(as). O

critério de inclusão para a escolha dessas profissionais foi o tempo de trabalho na unidade, optando-se pela profissional com mais tempo de atuação; e ainda a experiência com o atendimento das demandas institucionais, optando-se pela profissional com maior experiência.

A pesquisa revelou que havia profissionais trabalhando em períodos variados, especificadamente há 5 anos, 3 anos, 2 anos e outros há 8 meses, todas com experiência no atendimento de demandas institucionais, incluindo requisições do Sistema de Justiça, embora tenha sido revelado por algumas que era a primeira experiência profissional.

O período de análise compreendeu dados do ano de 2016, tendo em vista que as requisições do Sistema de Justiça às unidades de CRAS e CREAS estavam consolidadas e repassadas ao órgão gestor local de Assistência Social, sendo registro oficial de atendimento.

As entrevistas foram realizadas em novembro de 2017, a partir da aplicação de um formulário, com perguntas abertas e fechadas, acompanhadas de observações, anotações de campo e gravação de voz, mediante autorização expressa dos sujeitos da pesquisa, com vistas a resguardar a integralidade das falas.

Fez-se uma análise crítica e reflexiva dos dados produzidos, considerando a perspectiva de método adotada e o diálogo com a literatura estudada. Assim, os dados foram transcritos, categorizados e tratados apoiados na técnica de Análise de Conteúdo, visto que essa metodologia permite analisar dados quantitativos e qualitativos. Os dados foram interpretados à luz das categorias do método crítico dialético e dos fundamentos teórico-metodológicos do estudo.

Para realizar a pesquisa em questão, foi necessário cumprir os cuidados éticos exigidos pela academia científica, assegurando máxima atenção aos preceitos éticos estabelecidos. Sendo assim, levando em consideração a importância da ética na pesquisa e a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde (CONEP), como pré-condição para realização da coleta de dados desta pesquisa, este estudo foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Hospital Universitário Onofre Lopes (HUOL), vinculado à Universidade Federal do Rio Grande

do Norte, instituição educacional da acadêmica pesquisadora, tendo o CEP aprovado a pesquisa por meio de parecer consubstanciado¹⁵.

E ainda como pré-condição foi utilizado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), a Carta de Anuência da pesquisa, o Termo de Autorização Institucional para uso de documentos dos CRAS e CREAS e a Declaração Institucional autorizando a coleta de dados.

O termo foi preenchido pela acadêmica pesquisadora em conjunto com os sujeitos da pesquisa, em local adequado que garantiu o sigilo, a privacidade e a anonimidade. O termo foi destinado à realização das entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa¹⁶.

Além do termo, outro cuidado necessário com a finalização desse percurso foi a devolução dos dados da pesquisa, sendo disponibilizado aos CRAS e CREAS o relatório da pesquisa em CD do qual foram retiradas todas e quaisquer informações identificatórias, preservando desta forma o sigilo, o anonimato e a privacidade dos sujeitos da pesquisa.

O presente trabalho foi organizado de modo a se tornar o mais compreensível possível, trabalhando de forma articulada as categorias elencadas – Serviço Social, Assistência Social, atribuições e competências profissionais do assistente social, trabalho profissional, Projeto Ético-Político Profissional e requisições profissionais e institucionais – interligando as falas dos autores e dos sujeitos da pesquisa de modo dialético.

Para garantir o respeito à questão ética do sigilo dos sujeitos da pesquisa e evitar que esses possam ter sua identidade revelada, utilizamos para cada um deles nomenclatura que se reporta aos princípios do Código de Ética Profissional, sendo eles: Liberdade, Cidadania, Democracia, Respeito e Equidade.

Assim, nesta parte introdutória procurou-se situar o objeto de pesquisa, o problema que ela se propõe a responder, os objetivos que pretendemos alcançar, o percurso metodológico seguido, e considerações sobre as opções de método.

¹⁵ Número do Parecer: 2.364.040, datado de 03 de novembro de 2017. Ressalta-se que todo esse cuidado ético foi intermediado pelo sistema eletrônico da Plataforma Brasil, que é a base nacional e unificada de registros de pesquisas envolvendo seres humanos para todo o sistema CEP/CONEP.

¹⁶ Após a defesa e aprovação da dissertação foi realizada uma apresentação para as equipes dos CRAS e CREAS pesquisados, tendo em vista que as entrevistas fizeram parte da pesquisa e também porque tal devolutiva consiste num compromisso ético.

Além disso, situa-se que o trabalho se encontra estruturado da seguinte forma. O segundo capítulo, intitulado “A Política de Assistência Social na sociedade brasileira” reportou-se a respeito do delineamento da Assistência Social no Brasil e as influências absorvidas pelo país do desenvolvimento dessa política no âmbito internacional, situando panoramicamente as diversas concepções que assumiu ao longo da história, especificamente antes e depois da Constituição Federal de 1988, clarificando os caminhos que metamorfosearam suas ações da filantropia ao direito social.

Seguida de considerações sobre o neoliberalismo, políticas sociais e Seguridade Social no Brasil, perpassando pelos rebatimentos causados nessa política com a reestruturação produtiva e a contrarreforma do Estado, e de como ela vem se configurando nos anos 2000 com construção e efetivação do SUAS e nos últimos governos, principalmente os petistas e na conjuntura atual, em especial voltado às consequências do golpe em curso nesse país, apresentando ainda o conjunto normativo em vigor e as questões polêmicas presente na contemporaneidade.

No terceiro capítulo intitulado “A Política de Assistência Social e o Serviço Social: das atribuições e competências profissionais as implicações do atendimento a requisições do Sistema de Justiça” abordou-se a inserção do Serviço Social na Política de Assistência Social, destacando-se seu delineamento antes e depois da Constituição Federal de 1988, buscando relacionar os processos de luta e resistência da categoria para torná-la política pública.

Em seguida, discutiu-se sobre as atribuições privativas e as competências profissionais do assistente social, particularizando em especial sua configuração nos CRAS e nos CREAS, a fim de as esclarecer teoricamente, explicitando sua finalidade no âmbito do SUAS e como elas podem ser articuladas por outras políticas públicas setoriais, interinstitucionais e especificamente com os órgãos do Sistema de Justiça, consoante estabelecem as normas do SUAS.

Na sequência, abordou-se sobre a atuação do assistente social nos CRAS e nos CREAS, procurando problematizar particularmente as requisições do Sistema de Justiça encaminhadas a essas unidades, em especial as pertencentes ao universo da presente pesquisa, voltadas também ao pleito de instrumentos e procedimentos que extrapolam as responsabilidades dos profissionais do SUAS previstas no conjunto de normas que regulamentam a política de Assistência Social, frente às competências e atribuições profissionais dos assistentes sociais no âmbito do SUAS.

Nesse capítulo foi discutida ainda a diferença entre demandas e requisições,

entre demandas institucionais e profissionais, bem como as demandas no âmbito do SUAS, em especial relacionadas aos serviços socioassistenciais de CRAS e CREAS, além da interface com o Serviço Social, das demandas direcionadas ao assistente social, e ainda como as normas da Política de Assistência Social preveem a materialização da relação do SUAS com o Sistema de Justiça e os estudos realizados sobre esse assunto na esfera local, regional e nacional.

Além disso, abordou-se as implicações decorrentes de requisições do Sistema de Justiça, (em especial aquelas que fogem ao espectro da política de Assistência Social), para o trabalho do assistente social nos CRAS e CREAS, ponderando os rebatimentos que vêm causando na direção social estratégica da profissão afetando as competências e atribuições profissionais, apresentando, para tanto, dados da pesquisa.

Nas considerações finais, abordou-se de forma sucinta as apreensões a que se chegou a partir dos caminhos e descaminhos que se percorreu no estudo do objeto, “o concreto pensado”. Nele foram impressas as respostas aproximadas ao problema de pesquisa, confirmando, assim, alguns pressupostos dos quais partiu-se, refutando outros, elencando as surpresas trazidas pela pesquisa e as contribuições dessas no desvelar do objeto. Como também, ressaltou-se a síntese das reflexões trazidas nesse trabalho, que não se encerra no ponto final, mas traz nas entrelinhas a possibilidade de continuidades, rupturas e aprofundamentos.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A Política de Assistência Social no Brasil como política de Seguridade Social ofertada a todos de que dela necessitarem e como dever do Estado, passou a ser assim concebida com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O advento dessa Carta Magna permitiu consagrar a Assistência Social como política pública de direito e proteção social.

Esse marco legal circunscreveu a responsabilização do Estado com respostas às expressões da questão social¹⁷, cujo atendimento está no campo dessa política, exigindo a criação de legislação infraconstitucional para delinear seu alcance social. As conquistas obtidas com a Constituição Federal de 1988 promoveram mudanças substanciais na forma e conteúdo das ações, antes desenvolvidas apenas sob o jugo da caridade e benemerência.

Nos anos de 1990, pós Constituição de 1988, a ideologia neoliberal que desde o período pós 1970 vem reorientando de maneira conceitual e programática a economia mundial, junto com a reestruturação produtiva, atingiu países centrais e periféricos como o Brasil, promovendo consequências na área social. Soma-se a isso o processo das contrarreformas do Estado as quais conduziram ao desmonte e destruição do Estado brasileiro e a sua submissão ao capital estrangeiro.

Em meio a esse contexto, as políticas sociais foram capturadas pela nova lógica do capital guiada pelo ideário neoliberal, o qual imprimiu a elas o trinômio—privatização, focalização / seletividade e descentralização, sendo a Assistência Social

¹⁷ A “questão social é apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”. (IAMAMOTO, 2008, p. 27). “A questão social expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas 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. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa “luta aberta e surda pela cidadania” (IANNI, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais, e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de conformismo e rebeldias, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais [...]. É na tensão entre reprodução da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência que atuam os assistentes sociais, situados em um terreno movido por interesses sociais distintos e antagônicos, os quais não são possíveis de eliminar, ou deles fugir, porque tecem a vida em sociedade” (IAMAMOTO, 2008, p. 160).

no Brasil a política mais afetada no âmbito da seguridade social.

Nessa conjuntura, a Assistência Social chegou aos anos 2000 como uma política central, transformada no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, criando, nos termos de Mota (2010), um fetiche social, inaugurando uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constituiu num mito social.

Na conjuntura atual de ataques diários aos direitos sociais, a Assistência Social vem se tornando cada vez mais política central de aporte aos necessitados, merecendo muitas reflexões sobre o lugar que vem ocupando na ordem do capital e sobre como os recursos humanos, em especial o(a) assistente social a efetiva como política pública resistindo à ofensiva neoliberal.

Ao tomar nota prefacialmente sobre esses fatos históricos, será apresentado neste segundo capítulo como se desvelou a Política de Assistência Social no Brasil ao longo da história, fazendo interlocução com o delineamento desta no contexto internacional e rebatimentos das mudanças político econômicas globais, de forma a situá-la panoramicamente identificando os avanços e retrocessos, fornecendo elementos para compreender como ela se espraia na contemporaneidade, no intuito de preparar o terreno para apreender melhor como o Serviço Social se insere na Política de Assistência Social e como se anuncia o trabalho profissional do assistente social nos CRAS e CREAS e em especial quanto aos dilemas enfrentados na sua atuação frente às requisições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).

Assim sendo, no primeiro item procura-se situar a trajetória da Política de Assistência Social no Brasil, abordando seu delineamento antes da Constituição Federal de 1988, buscando relacionar com o nascedouro dessa política no âmbito internacional e as influências absorvidas pelo país, a fim de ter fôlego teórico para compreender como ela se desdobra nos anos seguintes.

No segundo item, aborda-se, as repercussões causadas na Política de Assistência Social com a onda neoliberal, a reestruturação produtiva e os efeitos da contrarreforma do Estado, buscando situar o lugar que essa política ocupou pós Constituição Federal de 1988, ao longo dos anos de 1990 e como ela vem se conformando nos anos 2000, frente às transformações econômico-políticas-sociais e na conjuntura atual, procurando-se agregar à discussão os fundamentos e conceitos da Política de Assistência Social na contemporaneidade, apontado como ela encontra-

se configurada, problematizando as armadilhas existentes no conjunto normativo em vigor, construídas sob o manto da perspectiva neoliberal.

2.1 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E AS INFLUÊNCIAS DO CONTEXTO INTERNACIONAL: DA FILANTROPIA AO DIREITO SOCIAL

Remontar a trajetória histórica de como se delineou a Política de Assistência Social no Brasil, requer compreender como ao longo do tempo houve alterações na sua forma e conteúdo, influenciadas diretamente pela maneira como o Estado se estruturou no cenário internacional e nacional para enfrentar as expressões da questão social frente à relação capital-trabalho, saltando em seu nascedouro de ações relegadas ao campo da filantropia a ações de direito social.

A retrospectiva histórica de como a Política de Assistência Social tornou-se ação governamental advém, inicialmente, segundo Sposati *et al.* (1987), de práticas de dominação para conter a pauperização à medida que o Estado na relação capital-trabalho incorporou algumas ações como responsabilidades públicas, pós Revolução Industrial.

Segundo Sposati *et al.* (1987), práticas assistencialistas, de cunho meramente assistencial e de solidariedade ao outro, é algo antigo na humanidade, existentes para além da civilização judaico-cristã e sociedades capitalistas. De acordo com a autora a solidariedade social aos pobres, viajantes, doentes, pessoas consideradas incapazes e frágeis ocorre sob diversas formas nas normas morais de diferentes sociedades, de forma que ao longo do tempo grupos filantrópicos e religiosos passaram a exercer práticas de ajuda e apoio a essas pessoas (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 40).

Esta ajuda, conforme a autora, se sustenta na compreensão de que na humanidade haverá sempre pessoas necessitadas precisando de ajuda. Com a conformação da civilização judaico-cristã, essa ajuda ao outro tomou a expressão de caridade e benemerência como força moral de conduta. Assim, segundo a autora “a vida terrena era considerada transitória e o consolo dos aflitos a forma de transcender essa transitoriedade” (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 40).

Nesse sentido, era como se ajuda ao próximo fosse a garantia de ser um bom cristão na sociedade, e a vivência, mediante essa prática, o suficiente para ser um sujeito digno de respeito e exemplo moral. Dessa forma, no imaginário social da época, o exercício das ações de caridade cristã servia para apaziguar a consciência

e ao mesmo tempo naturalizar as desigualdades sociais.

Com fulcro, a autora registra que desde a Idade Média instituições de caridade foram abertas por companhias religiosas e pela caridade leiga. Entretanto, a benemerência como um ato de caridade foi se constituindo como prática de dominação.

No Brasil, essas práticas de dominação, segundo Sposati (2004), chegaram influenciadas por ingleses e franceses. Assim, na periodização histórica da transição da Idade Média para a Idade Moderna e com o advento da Revolução Francesa e Industrial – que foram marcos no mundo de transformações sociais, políticas, econômicas, culturais, filosóficas, entre outras – as “protoformas” da Assistência¹⁸ foram criadas como forma de enfrentamento aos problemas sociais emergentes, frente à economia capitalista de mercado que surgia, a qual aos poucos saía de práticas artesanais e de agricultura para uma sociedade industrial, isto é, da acumulação primitiva à acumulação capitalista.

Segundo Marx (1984), esse período de transformação da acumulação primitiva à acumulação capitalista pressupõe a “separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições de realização do trabalho” (MARX, 1984, p. 262). Esse processo segundo Marx “transforma, por outro os produtores diretos em trabalhadores assalariados. Assim, a chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais que o processo histórico de separação entre produtor e meios de produção” (MARX, 1984, p. 262), revelando a expropriação fundiária do produtor rural.

Surge assim a “servidão” do trabalhador ao assalariamento como única forma de subsistência, sendo isto a base da relação entre capital e trabalho no capitalismo. Formada essa base, um contingente humano é lançado ao mercado de trabalho, “livres como pássaros” tendo a servidão salarial como meio de sobrevivência.

A expropriação das terras deixa milhares de trabalhadores sem destino e sem condição mínima de sobrevivência, não havendo salário algum, pois esses trabalhadores não foram absorvidos pela manufatura nascente, criando o que Marx designou de “massa de esmoleiros, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição e na maioria dos casos por força das circunstâncias” (MARX, 1984, p. 275). Esse cenário de reconhecimento oficial do pauperismo é o que constitui a

¹⁸ Segundo Schons (*apud* COIMBRA, 2008) no que concerne a esse período e a essas “protoformas”, importa recordar que “não significa dizer que não havia iniciativas voltadas para os pobres, mas elas existiam fora do Estado, entregues às almas piedosas e caridosas e à igreja.

gênese das “protoformas” da Assistência.

Segundo Schons (2008), registra-se como berço das “protoformas” da Assistência a *Poor Laws* (Lei dos Pobres – 1601), criada pelos ingleses, conhecida também como “elisabetana”¹⁹, revogada em 1834 pela Nova Lei dos Pobres. Ela consistia, conforme a autora, na instituição de uma taxa a ser paga para o benefício dos pobres e um subsídio em dinheiro, ou seja, era dada à pessoa pobre uma quantia em dinheiro para satisfação das necessidades básicas, no intuito de impedir a mendicância que na época era tratada como punição severa, pois era assimilada a ideia de “vagabundagem”, termo comum utilizado no período para definir os sujeitos que não trabalhavam independente da condição pessoal, incapacitante ou estrutural e que, conseqüentemente, em razão disso, não produziam para a acumulação de riqueza do país.

As igrejas, segundo Schons (2008), eram as centrais de arrecadação, e sobre elas recaía toda a assistência prestada. Com a Revolução Industrial e os ideários da Revolução Francesa que dotou os sujeitos de humanismo e racionalidade, rechaçando a centralidade da dominação cristã pelo temor ao divino, tornava-se necessário criar uma classe trabalhadora industrial, não cabendo mais exclusivamente à igreja a dominação dos pobres, pois se acirrava a pobreza com as novas leis de mercado voltadas para a industrialização.

Na Europa, compatível com as *Poor Law*, havia as *workhouses*, implantadas segundo Boschetti (2016) a partir do século XVII, constituindo-se como locais assistenciais onde os mendigos, “estrangeiros e “vagabundos”, eram enclausurados e forçados ao trabalho extenuante como forma de “reeducá-los” e permitir seu retorno à sociedade.

De acordo com Boschetti (2016), estas legislações assistenciais perduraram até o século XIX, somando-se às primeiras iniciativas pré-capitalistas de regulação do trabalho, quais sejam o Estatuto dos Trabalhadores de 1349, seguida do Estatuto dos Artesãos (Artífices) em 1563, as Leis dos Pobres que se sucederam entre 1531 e 1601, a Lei de Domicílio (*Settlement Act*) de 1662, o *Speenhamland Act* de 1795 e a Lei Revisora das Leis dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*) em 1834. (BOSCHETTI, 2016, p. 77).

Para Marx (1984), das leis fabris inglesas e das embrionárias ações

¹⁹ Conhecida dessa forma por fazer menção ao período de reinado da rainha Elizabeth – 1558 a 1603. (BOSCHETTI, 2016).

assistenciais do período da acumulação primitiva, ou na acumulação precedente à acumulação capitalista, revelou-se uma natureza sanguinária, pois as medidas tomadas com as massas humanas desprovidas dos meios de produção expressaram uma tensão entre trabalho e ajuda assistencial, opondo os pobres capazes àqueles incapazes, sendo os incapazes açoitados e encarcerados.

Segundo Sposati *et al.* (1987), com a expansão do capital e a pauperização da força de trabalho, a assistência ao pobre foi sendo apropriada pelo Estado sob duas formas: uma que se insinua como privilegiada para enfrentar politicamente a questão social; outra para dar conta de condições agudizadas da pauperização da força de trabalho (1987, p. 41). Com isso historicamente, de acordo com a autora, o Estado se apropriou não só da prática assistencial como expressão de benemerência como também catalisou e direcionou os esforços de solidariedade social da sociedade civil.

No Brasil, segundo Saraiva (2005), o atendimento às necessidades da população foi, durante os primeiros quatrocentos anos, função exercida pela Igreja Católica. Registra-se que desde a chegada dos colonizadores até o início do século XX, houve total ausência do Estado no desenvolvimento de ações públicas e sociais.

De acordo com Sposati *et al.* (1987), no Brasil “é possível afirmar, salvo exceções, que até 1930 a consciência possível em nosso país não apreendia a pobreza enquanto expressão da questão social. Quando esta se insinuava como questão para o Estado, era de imediato enquadrada como “caso de polícia” e tratada no interior de seus aparelhos repressivos” (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 41).

Segundo a autora, nesse período os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais, sendo a pobreza tratada como disfunção pessoal dos indivíduos, cabendo às igrejas de diferentes credos e organismos de solidariedade social da sociedade civil a responsabilidade assistencial, aparecendo o Estado no máximo como agente de apoio sob postura de fiscalização.

Decorre desse período que os modelos de atendimento assistencial se voltavam em geral, de acordo com Sposati *et al.* (1987), para o asilamento ou internação dos indivíduos portadores dessa condição. Um exemplo factível desses abrigamentos no Brasil foram as Santas Casas de Misericórdia, cuja origem permeou o século XVI como herança da Idade Média. No Brasil, a primeira Santa Casa foi fundada no século XVIII e extinta somente na década de 1950. Nelas eram colocadas crianças pobres, órfãos, abandonadas e miseráveis, concebidas como “os enjeitados”, bem como pessoas doentes e pobres (MARCILIO, 2006).

O asilamento era realizado, conforme Sposati *et al.* (1987), com os pobres, os quais eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. Nessa época a assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que poderia se chamar de binômio de ajuda médico-social, situação que conformou os organismos prestadores de serviços assistenciais, os quais executaram ações voltadas para a assistência à saúde e a Assistência Social simultaneamente.

Nesse período, em nível internacional, com o fim da I Guerra Mundial (1914-1918), os países estavam arrasados em todas as dimensões sociais, econômicas e políticas, havendo a necessidade de se reerguerem. Instalou-se nesse contexto uma crise mundial, cujo ápice ocorreu em 1929²⁰, agudizando a pauperização, forçando os países a traçarem estratégias para regular essa situação.

Segundo Boschetti (2012), constituíram-se nesse período na Europa Ocidental as primeiras políticas sociais em sistema de proteção social públicos, que consistiram no desenvolvimento de amplos direitos, bens e serviços sociais pelo Estado para que fosse garantido à população certo bem-estar, possibilitando, mesmo sem emprego, circular a produção no mercado. De acordo com a autora, esse sistema de proteção social público passou a ser difundido largamente após 1945, com será visto adiante.

No Brasil, o sistema de proteção social não se desenvolveu tal como na Europa Ocidental, pois não havia direção política e social para isso. Nesse período, pós I Guerra Mundial, o governo tratava a questão social como “caso de polícia”, conforme mencionado. Segundo Behring e Boschetti (2011), o esforço regulatório inicial do governo se deu a partir do período entre 1930 e 1943, que pode ser caracterizado como os anos de introdução da política social no Brasil.

Em 1930, no governo de Getúlio Vargas foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932 a carteira de trabalho, a qual passou a ser o documento da cidadania no país, sendo portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. De forma que essa condição se tornou uma das características

²⁰ A crise de 1929 consistiu na queda das ações das bolsas de valores, principalmente a de Nova York, desencadeando uma crise mundial, gerando desemprego em massa. As indústrias e o comércio, que apostavam na maior produção e venda de produtos, não esperavam que a população estadunidense reduzisse drasticamente as compras, devido à saturação do consumo. No enfrentamento dessa crise, o modelo de política econômica dos Estados Unidos teve de ser repensado e moldado às novas necessidades. A não intervenção estatal foi substituída por uma série de programas assistencialistas que procuravam amenizar os efeitos das altas taxas de desemprego (SISTEMA ARI DE SÁ, 2018, p. 62).

do desenvolvimento do Estado social brasileiro, marcando seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana²¹.

Assim sendo, o governo, a partir de 1930, responsabilizou-se apenas pelos trabalhadores formais, enquanto que aos pobres e desprovidos restaram as ações de caridade da igreja católica e a própria sorte, emergindo o Estado apenas como agente de apoio, com ações incipientes.

Em 1923, o amparo aos trabalhadores formais veio com o advento da Lei Elói Chaves, que se tratava da criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS), organizadas pelas empresas e financiadas pela União, empresários e trabalhadores, constituindo-se historicamente como o embrião da Previdência Social. No entanto, inicialmente as CAPS foram destinadas apenas aos trabalhadores do setor urbano voltado para a exportação, como os ferroviários, os estivadores e os marítimos, pois eram os trabalhadores com maior representatividade na época (MENDES, 1993).

As demais categorias ou outros segmentos da classe trabalhadora, de acordo com Mendes (1993), somente conseguiram se organizar após 1930, quando os CAPS se transformaram em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), os quais eram organizados por categorias profissionais com financiamento tripartite agregando o Estado. Registra-se conforme Mendes (1993) que dos anos de 1930 a 1960 os IAPS constituíram a Previdência Social brasileira, sendo substituídos em 1966 pelo Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

De acordo com Sposati *et al.* (1987), o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930 responsabilizou-se mediante os IAPS em fiscalizar, ordenar e controlar as ações junto à força de trabalho, passando o Estado brasileiro a reconhecer com isso progressivamente a questão social como uma questão política a ser resolvida sob seu comando.

Assim, a assistência, conforme a autora, começa a se configurar quer como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais. O Serviço Social, para tanto, surge como nova técnica do governo para efetivar essa formulação,

²¹ O Plano Beveridge advém do texto clássico de Beveridge publicado originalmente em 1942 na Inglaterra e foi decisivo na constituição de políticas econômicas e sociais que tinham o objetivo de regular o capitalismo, garantir o consumo e assegurar as taxas de lucro (BOSCHETTI, 2012).

transformando seus profissionais em agentes fundamentais na sua execução (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 42).

Em 1935, de acordo com Sposati (2004), sob o governo de Getúlio Vargas, no período do Estado Novo foi criada uma comissão “por representantes da sociedade para estudar e opinar sobre os problemas sociais e subvenções a obras sociais” (SPOSATI, 2004, p. 10), ou seja, em nada mudou efetivamente as condições de pobreza da população. Logo depois, em 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, criado em 1930. Com isso, passou-se a mesclar ações de educação, saúde e assistência na mesma pasta governamental.

De acordo com Sposati (2004), o CNSS, formado por assistentes sociais e membros do governo, tornou-se o responsável por definir quais eram as demandas dos “mais desfavorecidos” e analisar as adequações das entidades sociais e seus pedidos de subvenção e isenções, sendo os detentores da voz da população em situação de pobreza, não havendo espaços de escuta e discussão democrática com os usuários como ocorre hoje nas Conferências e Conselhos de Assistência Social.

Com o advento da II Guerra Mundial (1939-1945), surge no Brasil, no governo de Getúlio Vargas, de acordo com Sposati *et al.* (1987), a primeira instituição de Assistência Social, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), reconhecida como órgão de colaboração com o Estado em 1942.

A LBA foi criada pela Darcy Vargas, a esposa de Getúlio Vargas, presidente do país na época e consistiu inicialmente em reunir as senhoras da sociedade para acarinhar com chocolates e cigarros os pracinhas brasileiros da Força Expedicionária Brasileira (FEB) enviados à II Guerra Mundial como combatentes. Foi denominada como Legião no intuito de criar um corpo feminino de luta em campo e de ação.

Depois desse apoio às famílias dos pracinhas, a LBA estendeu sua ação às famílias daqueles que não tinham emprego formal, ou seja, não contribuíam com a previdência, passando a atender as famílias acometidas por calamidades como enchentes, secas, dentre outras, trazendo para a assistência o vínculo com aquilo que é emergencial. Nesse período a Assistência Social configurava-se como um ato de boa vontade e não de direito de cidadania (SPOSATI, 2004).

De acordo com Sposati *et al.* (1987), a LBA insere às primeiras damas da República como responsáveis pela assistência. Assim, elas passam a representar “a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante

enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas” (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 46). Dentre as ações promovidas pela LBA, destacam-se as seguintes:

- Assistência Social;
- Assistência judiciária;
- Atendimento médico-social e materno-infantil;
- Distribuição de alimentos para gestantes, crianças e nutrizes;
- Assistências integrais a crianças, adolescentes e jovens (creches e abrigos);
- Qualificação e iniciação profissional;
- Liberação de instrumentos de trabalho;
- Orientação advocatícia para a regularização e registro de entidades;
- Programas educacionais para o trabalho;
- Geração de renda;
- Projetos de desenvolvimento social local (serviços de microempresas creches, cooperativas e outros);
- Assistência ao idoso (asilos e centros de convivência);
- Assistência à pessoa portadora de deficiência;
- Assistência ao desenvolvimento social e comunitário;
- Programa nacional de voluntariado (GOIÁS, 2000).

No início dos anos 1940, de acordo com Sposati *et al.* (1987), ocorre uma mudança no comportamento assistencial do Estado. Ele deixa de tomar medidas desprovidas de interesse econômico para assumir uma política mais global, preocupada com a economia. Com isso, a indústria em expansão na época soma esforços, de forma que o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) inaugura em 1942 um complexo de medidas assistenciais e educativas visando adequar a força de trabalho às necessidades da indústria.

O que em 1946 é continuado com o Serviço Social da Indústria (SESI). Essas medidas se somam às ações emergenciais do governo, que ainda na era Vargas lançou a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), estabelecendo direitos trabalhistas à parcela da sociedade com emprego formal.

Com o fim da II Guerra Mundial em 1945, é exigido do governo e do empresariado maior organização das ações frente à nova situação internacional da força de trabalho. Os países do capitalismo central e periféricos, destroçados com o pós-guerra, entram em profunda crise. Como medida para superá-la, aprofundam a constituição dos sistemas de proteção social, iniciados no fim da I Guerra, solidificando sob orientação keynesiana²² e beveridgeana^{23,24} em período de produção fordista o *Welfare State* (Estado de bem-estar social), que trata da assunção do Estado com os gastos sociais para que a população enalteça gastos com o mercado (SCHONS, 2008; BOSCHETTI, 2012).

Segundo Boschetti (2012), apesar das divergências teóricas e políticas, as políticas sociais em sistema de proteção social públicos (*Welfare State*), consistiram num conjunto organizado coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que passaram a garantir a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência e educação, estruturando um complexo (e eficiente, do ponto de vista capitalista) sistema público de garantia de (quase) pleno emprego de demanda efetiva, de direitos e serviços sociais que asseguraram certo bem-estar, mesmo em situação de ausência de emprego nos países do capitalismo central.

Segundo Boschetti (2012), a composição dos sistemas de proteção social variou de um país para o outro. Na Europa Ocidental se desenvolveram largamente após 1945, estruturados sobre os pilares da regulação do mercado pelo Estado, assentados na garantia de oferta e demanda efetiva, sendo as políticas sociais uma importante estratégia de manutenção do pleno emprego e ampliação do consumo.

Dessa forma, as políticas sociais por um lado contribuíram enormemente na

²² Jonh Maynard Keynes defendia a intervenção estatal com vistas a reativar a produção, baseando em dois pilares, o pleno emprego e maior igualdade social, o que poderia ser alcançado por duas vias a partir da ação estatal: 1) Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada; e 2) Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

²³ Os clássicos textos de Keynes e Beveridge publicados originalmente em 1936 e 1942 na Inglaterra, foram decisivos na constituição de políticas econômicas e sociais que tinham o objetivo de regular o capitalismo garantir o consumo e assegurar as taxas de lucro (BOSCHETTI, 2012).

²⁴ O *Welfare State* sob os princípios do Plano Beveridge se estrutura em 3 pontos: 1) Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) Universalidade dos serviços sociais; e 3) Implantação de uma "rede de segurança" de serviços de assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 94).

criação de empregos ao instituir bens e equipamentos públicos como hospitais, escolas, moradias, centros de Assistência Social, instituições de administração e gestão das políticas sociais. Por outro contribuíram no aumento do consumo, pois liberam parte dos rendimentos antes destinados aos gastos com saúde e educação, ativando o gasto com aquisição de mercadorias (BOSCHETTI, 2012).

Além disso, contribuíram também sustentando o consumo daqueles que não podiam trabalhar (em decorrência da idade, desemprego, doença), isto por meio de prestações monetárias, ditas de substituição ou complementação de renda (aposentadorias, pensões, auxílios e programas de renda mínima). As políticas sociais, organizadas em sistemas de proteção social, foram, portanto, importantes estratégias de sustentação do forte crescimento no período de predomínio da regulação fordista-keynesiana, entre as décadas de 1940 e 1970 (BOSCHETTI, 2012, p. 757).

De acordo com Boschetti (2012), esse conjunto de políticas sociais, articuladas às políticas econômicas, assegurou o quase pleno emprego, ou uma sociedade salarial nos termos de Castel (1995), bem como o acesso universal a direitos de educação, saúde, previdência e Assistência Social, designando-se essa estruturação como sistema de proteção social. As transferências sociais (em forma de aposentadorias, pensões, seguro-desemprego, prestações assistenciais em situações específicas, além dos serviços públicos como saúde, educação, habitação e outros) assumiram a função de garantir a existência de um rendimento fora das relações de emprego.

Essa condição segundo Boschetti (2012) é interpretada de diferentes maneiras, conforme abordagem teórico-política adotada.

Para Polanyi (1980) essa forma de proteção social liberou os indivíduos das “puras” leis do mercado. Para Castel (1995), instituiu uma “propriedade social” intransferível e indisponível para venda no mercado. Para Esping-Andersen (1991 e 1999), possibilitou a “desmercantilização” de certos bens e serviços. Na perspectiva marxista, como a de Mandel (1982 e 1990), o sistema de proteção social assegura a reprodução ampliada do capital (BOSCHETTI, 2012, p. 758).

De acordo com Boschetti (2012) o reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo, sua universalização nos sistemas de proteção social capitalista, seja em forma de bens e serviços, seja em forma de prestações sociais monetárias,

possibilitaram a melhoria das condições de vida, certa redução das desigualdades sociais e certa socialização do fundo público, mas seguramente não desmercantilizaram as relações sociais, visto que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados.

Nessa linha, segundo Boschetti (2012), as estratégias de pleno emprego, direitos sociais amplos e universais, sustentação da demanda efetiva e do consumo, estiveram na base dos sistemas de proteção social na Europa ocidental até meados da década de 1970, e se constituíram na principal política para reprimir a crise de 1929 e assegurar forte crescimento econômico entre 1945 e 1975. Ademais, forneceram os pilares para a intervenção do Estado nas relações de produção na periferia do capitalismo, como nos países da América Latina, embora nesses países o pleno emprego e a universalização dos direitos sociais nunca tenham sido uma realidade.

De acordo com Boschetti (2012), a expansão do sistema de proteção social capitalista após a Segunda Guerra Mundial foi assegurada pelas condições econômicas estabelecidas pela regulação keynesiana, combinadas às relações fordistas de produção e consumo de massa, as quais somaram-se a outras condições políticas e culturais, tais como a internacionalização da economia, o compromisso entre as classes sociais fundamentais, ou entre capital e trabalho, que só foi possível porque a maioria do movimento operário organizado se rendeu aos ganhos imediatos decorrentes do reformismo social e abriu mão das lutas pela socialização da produção (BOSCHETTI, 2012).

Assim sendo, segundo Boschetti (2012), já no contexto nacional, as particularidades, como grau de desenvolvimento das forças produtivas, organização e pressão da classe trabalhadora, composição das forças e partidos políticos e estruturação dos processos democráticos atribuíram características específicas a cada sistema nacional. O estudo de tais particularidades rendeu uma profusão de análises comparativas e de estabelecimento de “modelos” de sistemas de proteção social, sendo as mais conhecidas as de Titmuss (1974), Flora e Heidenheimer (1981) e Esping-Andersen (1991 e 1999), sempre tendo como referência as características dos sistemas de seguro bismackiano (alemão) e assistencial beveridgiano (inglês).

No Brasil, consideradas as particularidades de um capitalismo de desenvolvimento tardio, houve um forte abalo na economia e na política com os acontecimentos mundiais proporcionados com o fim da II Guerra Mundial, os quais

trouxeram repercussões para as classes sociais, o Estado e as respostas à questão social.

No Estado brasileiro, as ideias do *Welfare State* foram absorvidas, mas não executadas tal como nos países desenvolvidos. Aqui houve um *mix* de ações sendo parte assumida pelo Estado e outras pela iniciativa privada, de modo que a formatação das políticas sociais teve o sentido de atender a outros interesses em detrimento daqueles que envolviam a grande maioria da população (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Sposati *et al.* (1987), a perspectiva com o fim da II Guerra Mundial era de evolução social, o que explicitava na ideia de promoção social, sendo Assistência Social e promoção social ações imbricadas. Com isso, nos anos de 1950 o discurso governamental voltou-se para o desenvolvimento de programas de pronto-socorro, destinados aos pobres em áreas periféricas.

O governo em ações comunitárias prestava auxílios materiais e financeiros, com a promessa de ascensão socioeconômica. Data dessa época a expansão de programas de alfabetização de adultos, formação de mão de obra, formação social e desenvolvimento comunitário para selecionar os mais aptos e inseri-los no mercado de trabalho, enquanto que os demais eram iludidos com os programas assistenciais, mantendo-os anestesiados em sua condição de pobreza, sem qualquer mobilidade social.

Nos anos de 1960, os programas assistenciais espelhados nos modelos internacionais são denunciados, as propostas desenvolvimentistas de reforma de base orientam a elaboração e realização de novos programas nacionais, como os programas de alfabetização de adultos, realizados com o método de Paulo Freire, programas de desenvolvimento comunitário, entre outros, os quais estimularam sentimentos nacionalistas e progressistas, fazendo crer que é possível mudar, melhorar as condições de vida (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 46).

Com o Golpe Militar em 1964, foram abortadas as ideias de ascensão nacionalistas, sendo reforçado na assistência aos pobres o caráter assistencialista das ações. De acordo com Teixeira e Mendonça (1989, p. 201) “o Brasil viveu desde 1964 até meados dos anos de 1980 um período de 21 anos de governos militares de caráter conservador, nos quais muitos dos mecanismos democráticos de representação política foram abolidos e substituídos por um processo decisório altamente centralizado e concentrado”.

Segundo Teixeira e Mendonça (1989), as ditaduras militares que se instalaram substituíram os governos populistas e geraram um novo formato político – os regimes autoritários burocráticos. Essa nova configuração da política caracterizou-se “pela exclusão política e econômica dos setores desprotegidos da sociedade, desmobilização e despolitização da sociedade como um todo, a transnacionalização da estrutura produtiva do país e a instituição de uma tecnocracia civil e militar com forte capacidade de decisão” (TEIXEIRA; MENDONÇA, 1989, p. 201).

Desta forma, conforme Teixeira e Mendonça (1989), ocorreu o fechamento dos canais democráticos de representação de interesses e a abertura da articulação de interesses da burocracia pública e a burocracia privada, inserindo nesse momento interesses privados no interior do aparelho estatal.

No regime ditatorial, a questão social foi tratada por meio da articulação repressão-assistência. Os novos programas assistenciais ocorreram mediante a entrega de auxílios materiais, buscando desmobilizar os trabalhadores e desarticulando os instrumentos de pressão social, proibindo qualquer encontro, reunião, ato que fosse contra o governo, destruindo qualquer iniciativa que fosse de interesse das classes populares (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 46).

Durante a ditadura, ainda houve em 1974 um pequeno processo de abertura para a Assistência Social, sendo criado em meio à Ditadura Militar sob o governo do Gal. Ernesto Geisel, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS) e o Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS), anteriormente denominado de Ministério do Trabalho e Previdência.

Já nos anos seguintes, em 1975 foi criado o Conselho de Desenvolvimento Social (CAS), o Fundo de Apoio ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) e a Instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS). Porém, todos criados como medida unilateral do Estado e operando sem qualquer possibilidade de intervenção popular e das esferas estaduais e municipais (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 46).

Em 1985, com o fim da Ditadura Militar, foi lançado o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND). Nele descrevia de forma progressista “a Assistência Social como política pública, reconhecendo o usuário como sujeito de direitos, sugerindo que fosse ampliada sua participação e realizada a ruptura com a

leitura caritativa e tutelar com que a Assistência Social era tradicionalmente gerida”²⁵ (SPOSATI, 2004, p. 20).

Paralelo ao 1º PND, ainda em 1985, o presidente da época, José Sarney, anunciou a constituição do novo Ministério da Ação Social. No entanto, não se consolidou. A Secretaria Nacional de Assistência Social em outra perspectiva buscou agregar conhecimento científico e pesquisas junto à Assistência Social²⁶, promovendo na década de 1980 seminários e linhas de financiamento de pesquisa nos órgãos científicos federais (SPOSATI, 2004).

A LBA, por meio da Secretaria de Apoio Comunitário, reuniu pesquisadores da Pontifícia Universidade Católica (PUC) São Paulo e lançou a pesquisa participativa sob o objeto – “LBA – Identidade e Efetividade das Ações no Enfrentamento da Pobreza Brasileira”, criando vários núcleos de pesquisadores no país. Com isso, debates envolvendo usuários, técnicos e líderes comunitários passaram a discutir a necessidade de a Assistência Social ser constituída como política pública e de direito, fortalecendo o nascimento da assistência no campo democrático dos direitos sociais (SPOSATI, 2004).

As Associações de empregados da LBA, as ASSELBAS e a ANASSELBA, respectivamente Associação dos Empregados da LBA e Associação Nacional dos Empregados da LBA, articularam-se promovendo documentos, debates, posicionamentos e proposições apoiando a nova formulação da Assistência Social. O Ministério da Previdência Social e Assistência Social criou uma “Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social”, de forma que todo esse movimento científico foi significativo para a conversão da Assistência Social em política pública.

Na década de 1980, efervescia no país movimentos de luta democrática de vários segmentos sociais na busca por garantia de direitos. A militância de alguns grupos de cunho social e científico e demais atores sociais envolvidos com a luta pela Assistência Social como política pública, constituiu um grupo comprometido com a temática que conseguiu levar para o movimento constituinte essa reivindicação, ao

²⁵ Em 1984 ainda no regime ditatorial surgiu o boato de que a Secretária Nacional de Assistência Social iria lançar uma Proposta Nacional de Assistência Social. Como não houve nenhuma publicação oficial nesse sentido, tal proposta ficou apenas no nível das especulações (SPOSATI *et al.*, 1987).

²⁶ Datando desse período uma publicação da Pontifícia Universidade Católica (PUC) São Paulo, qual seja o livro “Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras – uma questão em análise”. A qual foi realizada por interesse dos estudiosos acadêmicos da época sem relação com o governo (SPOSATI, 2004, p. 21).

passo que permitiu consagrar na Constituição Federal de 1988, no art. 194 a Assistência Social no âmbito da Seguridade Social, conforme a seguir:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social.

Esse artigo passou a constituir o núcleo duro da seguridade social no Brasil, a qual está ligada à “ideia de cobertura da população inteira em relação aos direitos sociais, considerados dever do Estado, independentemente da capacidade contributiva do indivíduo” (SPOSATI, 2004, p. 27).

Ao incluir Assistência Social dentro desse conjunto como uma conquista social numa perspectiva cidadã, foi permitido apresentar a proteção social como um novo campo, ou seja, da efetividade de direitos, e a Política de Assistência Social como responsabilidade estatal e campo de consolidação dos direitos sociais, jamais antes observada. Além disso, os artigos 203 e 204, também expressos na referida Constituição, proclamaram a Assistência Social como política pública, conforme seguem:

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 204. As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de Assistência Social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

A presença desses artigos na Constituição garantiu que independente de contribuição previdenciária todos aqueles que dela necessitar farão jus, repudiando o conceito anterior de pobreza como disfunção social, gestada no caráter pessoal. Com essa nova concepção, as necessidades dos sujeitos estariam atreladas à estrutura social, ou seja, a dinâmica capitalista.

Ademais, esses artigos estabeleceram os objetivos aos quais está voltada a Política de Assistência Social, criando entre eles o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício mensal aos idosos e às pessoas com deficiência que não têm condições de prover o próprio sustento; estabeleceu também as diretrizes, a forma de financiamento, a gestão, e a participação da população, sendo esta última uma inovação na formatação da Assistência Social, visto que antes a população não tinha vez e voz, sendo representada exclusivamente pelas instituições.

Nesse aspecto, clarifica-se que a participação popular passou a se materializar por meio da implantação e implementação dos Conselhos Nacional, Regionais e Municipais de Assistência Social em voga até os dias de hoje. São consultivos e deliberativos e exercem função fundamental no controle social dessa Política. Nesses espaços a composição é paritária, formada por representantes do governo e da sociedade civil, sendo locais de disputa de interesses, luta e desafios, onde o assistente social se insere buscando a defesa da PNAS como política pública de direitos.

Na atualidade, os Conselhos têm enfrentado muitas dificuldades em seu funcionamento, fruto do esvaziamento das plenárias, restrição de direitos e precarização das condições de vida e de trabalho, sendo um desafio constante mantê-los em funcionamento para a melhoria da PNAS.

Pós Constituição, seguindo os fatos históricos, inicia-se o movimento em favor da construção de uma lei infraconstitucional que regulamente os dispostos na Constituição. Para tanto, órgãos de diversas esferas como a ANASSELBA, a Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, movimentos pelos direitos dos idosos, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência e entidades representativas dos assistentes sociais e ainda pesquisadores de várias universidades somam esforços para essa regulamentação (SPOSATI, 2004)

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) por meio de comissão própria cria o primeiro projeto de Lei Orgânica da Assistência Social e encaminha para o legislativo. Porém, o presidente Fernando Collor em 1990 veta “afirmando que a proposição não estava vinculada a uma Assistência Social responsável” (SPOSATI, 2004, p. 32).

Em 1991 e 1992, o momento político não permite a recolocação de um novo projeto, pois escândalos envolvendo o então presidente Fernando Collor surgem. Nesse período, em razão do processo de redemocratização, o país esperava pela democracia social e política, no entanto veio a onda neoliberal, que será objeto de análise no próximo item.

Os escândalos envolvendo Collor culminou em seu *impeachment*²⁷, assumindo a presidência Itamar Franco, o qual nomeou para o Ministério de Bem-Estar Social o ministro Juthay Magalhães. Nesse período, na Câmara Federal emergiram projetos de lei pró regulamentação da Assistência Social. O novo ministro encaminhou novo projeto, porém não foi aceito. Com isso montou-se uma Comissão Especial no Ministério para discutir as atribuições da assistência (SPOSATI, 2004).

Em 1993, o presidente Itamar Franco encaminhou outro projeto para Câmara Federal, entidades do Serviço Social como o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) constituíram uma comissão interlocutora para discutir o projeto. As negociações e debates na Câmara, resultaram em emendas constitucionais, sendo esse momento conhecido como a Conferência Zero da Assistência Social. Dessas negociações foi fechado o texto básico da lei (SPOSATI, 2004).

²⁷ Foi nesse contexto que surgiram os caras-pintadas, um movimento essencialmente estudantil, promovido principalmente pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pela União Brasileira dos Secundaristas (UBES). O movimento tinha um objetivo bem claro: remover o presidente do poder. Várias entidades e instituições se uniram aos caras-pintadas, de modo que a população brasileira conseguiu o *impeachment* de Collor.

No mesmo ano, em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi aprovada (Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências), sendo a última a ser regulamentada no âmbito da Seguridade Social²⁸ e sem receita vinculada, mantendo-se assim até os dias atuais.

Assim, de acordo com Boschetti (2016), no conjunto das políticas sociais a Assistência Social carrega uma condição subalterna, compreendida na sua particularidade por se constituir como uma política social em incessante conflito com as formas de organização do trabalho no capitalismo (BOSCHETTI, 2016, p. 76).

Em linhas gerais, a Constituição Federal Brasileira de 1988, não obstante, rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. E, no que se refere à Assistência Social, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em embrião para a construção de uma Política de Assistência Social amplamente inclusiva, ao prever a LOAS e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação, mudando cabalmente as ações de cunho filantrópicas para direito social. Além disso, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação e saúde (CARDOSO JUNIOR, 2016).

Ante esse delineamento da conformação da Política de Assistência Social no Brasil ao longo da história, clarificando mormente os caminhos que convergiram na transformação de suas ações da filantropia ao direito social, com o advento da Constituição Federal de 1988 e as influências absorvidas dos acontecimentos mundiais, segue no próximo item uma discussão sobre como a Política de Assistência Social se configurou no início da implantação do neoliberalismo e como se desvelou ao longo dos anos 2000, com a construção e efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), perpassando pelos rebatimentos causados nessa política com a reestruturação produtiva e a contrarreforma do Estado, a fim de melhor compreender como se desenha na contemporaneidade frente a conjuntura atual e a continuidade da ofensiva neoliberal.

²⁸ A Lei nº 8.080 – Lei Orgânica da Saúde (LOS), foi regulamentada em 1990.

2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO NEOLIBERAL E NOS ANOS 2000: O DESABROCHAR DO SUAS E A ATUAL LÓGICA DE ESTRUTURAÇÃO

O estudo realizado sobre a trajetória da Política de Assistência Social revelou que as ações assistenciais precederam os seguros sociais e estiveram na base de constituição do Estado social capitalista, em intrínseca relação com o trabalho.

De acordo com Boschetti (2016) a ampliação do Estado social como mediação determinante na reprodução ampliada do capital imprimiu mudanças nas legislações assistenciais. A Assistência Social passou do “dever moral da ajuda” ao “dever legal de assistência”, compondo o rol dos direitos sociais nas sociedades capitalistas, sobretudo nos países do capitalismo central, mas também, em menor grau, nos países do capitalismo periférico, que passaram a incluí-la como política de seguridade social, como foi o caso do Brasil.

De acordo com a autora, essa trajetória não foi rápida e nem desprovida de tensões e conflitos, isto porque a assistência sempre esteve diretamente ligada às formas de organização social do trabalho no capitalismo, voltando-se àqueles que estão fora do mercado de trabalho. Ante essa relação, a autora vem afirmar que a Assistência Social apresenta uma condição subalterna no conjunto das políticas sociais, pois haverá sempre uma tensão entre o (não) trabalho e a Assistência Social como política estatal.

No Brasil, essa trajetória anunciou que após a Constituição Federal de 1988 a Assistência Social foi instituída como uma política social não contributiva, voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas quer pelas rendas do trabalho, quer pela condição geracional, sendo realizada para todos aqueles que dela necessitarem.

Assim sendo, procura-se agora situar a discussão abordando o desdobramento da Política de Assistência Social, pós Constituição de 1988, realizando considerações sobre o neoliberalismo, políticas sociais e Seguridade Social no Brasil, seguido do delineamento desta política ao longo dos anos 2000, frente às transformações econômico-político-sociais e as da conjuntura atual, procurando-se agregar à discussão os fundamentos e conceitos da Política de Assistência Social na contemporaneidade, apontado como ela encontra-se configurada, problematizando as armadilhas existentes no conjunto normativo em vigor, construídas sob o manto da

perspectiva neoliberal.

Destarte, segundo Silva (2014), o avanço constitucional no âmbito dos direitos sociais no Brasil foi realizado na realidade em um período histórico de retrações no campo da proteção social, pois, ao mesmo tempo em que a Constituição brasileira e as legislações específicas referentes às políticas sociais ampliavam o papel do Estado como responsável pela provisão dos direitos sociais, o modelo econômico vigente estava propondo um orçamento reduzido para a área social, fazendo com que as políticas se utilizassem dos mecanismos compensatórios mínimos.

Assim, ao contrário do que é proposto pela legislação, a universalização do acesso continua dando lugar aos “velhos” programas com caráter residual, emergencial e temporário (SILVA, 2014).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a Constituição de 1988 significou um dos mais importantes avanços na política social brasileira, com possibilidade de estruturação tardia de um sistema amplo de proteção social, no entanto, nunca se materializou efetivamente, permanecendo “inconclusa” e conceitualmente retardatária, híbrida e distorcida.

Nesse sentido, os princípios constitucionais impostos para a seguridade social de universalidade, uniformidade, seletividade, distributividade, irredutibilidade e diversidade que deveriam provocar mudanças profundas na saúde, previdência e Assistência Social, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente para, enfim, permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para um conjunto integrado de ações dos entes da federação. Como preconiza a Constituição, não se sustentaram na implementação das políticas da seguridade social na década de 1990 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), o conjunto de direitos duramente conquistados no texto constitucional de 1988 foram, de uma maneira geral, submetidos à lógica do ajuste fiscal, permanecendo uma forte defasagem entre direito e realidade.

Nessa esteira, Silva (2014) aponta que pós Constituição de 1988 o modelo econômico vigente era guiado pela ideologia neoliberal que desde o período pós 1970 vem reorientando de maneira conceitual e programática a economia mundial, fazendo com que países centrais e periféricos como o Brasil sofram suas consequências na área social.

O neoliberalismo, sob uma perspectiva histórica, ganhou terreno, de acordo com Behring e Boschetti (2011) a partir da crise capitalista de 1969-1973 (crise do petróleo) quando os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram motivo de crítica ao Estado social e o “consenso” do pós-guerra, que permitiu a instituição do *Welfare State*.

O Estado social, *Welfare State*, foi um medidor ativo na regulação das relações capitalistas em sua fase monopolista, pois estabeleceu políticas sociais amplas e universais com o compromisso de gerar crescimento econômico e impacto nas desigualdades sociais. Esse modelo econômico, de acordo com os neoliberais na crise capitalista de 1969-1973, já não cumpria com suas promessas, merecendo ser desestruturado para criar espaço para outro tipo de capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para os neoliberais, o Estado social impedia o crescimento econômico e aumentava a crise. Para eles a crise resultava do poder excessivo e nefasto dos sindicatos e do movimento operário, os quais corroíam as bases da acumulação e do aumento dos gastos sociais do Estado, o que desencadeava processos inflacionários (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Na ótica dos neoliberais, o *déficit* estatal era negativo para economia, pois absorveria a poupança nacional e diminuiria as taxas de investimento privado. Eles acreditavam também que a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho também era negativa, pois impedia o crescimento econômico e a criação de empregos. A proteção social garantida pelo Estado social na visão dos neoliberais era perniciosa, pois as políticas redistributivas minavam o crescimento econômico, aumentando o consumo e diminuindo a poupança da população (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; ANDERSON, 1995; NAVARRO, 1998).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), com base em tais argumentos, os neoliberais defendiam uma programática em que o Estado não deveria intervir na regulação do comércio exterior nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantiria maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais. Eles sustentavam a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; ANDERSON, 1995).

Para Behring e Boschetti (2011), a partir dos apontamentos de Anderson (1995) e Navarro (1998), a hegemonia do neoliberalismo só ocorreu no final dos anos 1970, quando seus princípios foram assumidos nos programas governamentais em diversos países da Europa e dos Estados Unidos. Sendo os primeiros expoentes os governos de Margareth Thatcher (Inglaterra, 1979), Reagan (EUA, 1980), Kohl (Alemanha, 1982) e Schlutter (Dinamarca, 1983). Com essa adesão, o neoliberalismo se espalhou por quase todos os governos da Europa ocidental na década de 1980 transformando-se posteriormente no Consenso de Washington²⁹.

Nessa direção, historicamente, vale lembrar os efeitos a partir da década de 1970 do processo da reestruturação produtiva na ordem do capital. Assim, tem-se que os ideários neoliberais estimularam o reordenamento dos mercados para o enfrentamento da crise e recomposição do ciclo de reprodução do capital. Esse reordenamento afetou tanto a esfera da produção quanto as relações sociais, reorganizando-se globalmente as formas de circulação das mercadorias com a criação de mecanismos sociopolíticos, culturais e institucionais necessários à manutenção do processo de reprodução social (MOTA; AMARAL, 2008).

Segundo Mota e Amaral (2008), este movimento determinou a reestruturação dos capitais, trazendo fusões patrimoniais, o estreitamento das relações entre o capital industrial e financeiro, as novas composições de força no mercado internacional. Além da formação de oligopólios globais via processo de concentração e descentralização do capital e as transformações no processo de trabalho como uma exigência do reordenamento das fases do processo de produção. Segundo as autoras, a reestruturação produtiva foi nada mais do que a necessidade de resposta do capital às suas crises.

Ocorre que na década de 1980, quando a hegemonia neoliberal estava no ápice, os países capitalistas centrais não foram capazes de resolver a crise capitalista e nem conseguiram alterar os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendiam. De acordo com Behring e Boschetti (2011), as medidas adotadas a partir dos preceitos neoliberais tiveram efeitos destrutivos para as

²⁹ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Sua elaboração ficou a cargo do economista norte-americano John Williamson. As ideias defendidas por Williamson ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA, e, posteriormente, o FMI adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas (PENA, 2018).

condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários em razão do aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais.

Segundo Behring e Boschetti (2011), as desigualdades sociais resultantes do aumento do desemprego foram agudizadas também por mudanças na composição do financiamento e dos gastos públicos, visto que a maioria dos países passou a ampliar a arrecadação pela via de impostos indiretos, o que acabou onerando toda a sociedade e penalizando os trabalhadores com rendimentos mais baixos.

Assim, contrário à tendência anterior de ampliação dos gastos públicos, o neoliberalismo propôs a redução desses gastos, implicando também na redução de gastos com os sistemas de proteção social, causando um conflito incessante, pois aumentou-se o número de pessoas desempregadas ao passo que se diminuiu os gastos com os sistemas de proteção (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Relativo ao crescimento econômico, principal meta entre os neoliberais, os índices de crescimento na década de 1980 só foram superiores aos da década de 1970, quando os países já viviam o auge da crise econômica, mas foram inferiores aos índices da década de 1960 quando havia hegemonia das políticas keynesianas, e também tiveram redução na década de 1990, ainda sob o predomínio de políticas neoliberais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Essas tendências do período da hegemonia neoliberal, voltada à estrutura de financiamento e gastos públicos, culminou com a sobrecarga de aumento de impostos regressivos para a classe trabalhadora e a redução de gastos com políticas sociais, sem ter conseguido retomar o crescimento econômico, agravando as desigualdades sociais e a concentração da riqueza socialmente produzida que não se alteraram na década de 1990 e início do século XXI, permanecendo traços desse período na contemporaneidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De uma perspectiva histórica, a reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal têm provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais. Os efeitos causados por essas transformações como o desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação de oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis, formando uma superpopulação latente, estagnada e flutuante amparada nos limites do capital nos programas sociais, em especial nos programas

de transferência de renda, os quais vêm ganhando destaque desde a década de 1970 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Em linhas gerais, a proposta neoliberal ao desincumbir o Estado de responsabilidades quanto às demandas e aos problemas sociais, impede que este enfrente as consequências decorrentes da questão social, causando o desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção, tendo em vista os cortes nos gastos públicos, gerando com isso uma grande contradição no sistema de proteção social.

No Brasil, as orientações conservadoras neoliberais chegaram tardiamente, pós “milagre econômico”, “anos dourados”, período de crescimento econômico interno, porém sem pacto social-democrata e aquém das possibilidades do país, com redistribuição muito restrita dos ganhos de produtividade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Os anos 1980 são conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico, ainda que também sejam lembrados como período de conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição Federal de 1988. Na entrada dos anos 1980, tem-se o aprofundamento das dificuldades de formulação de políticas de impacto nos investimentos e na distribuição de renda não só no Brasil, mas no conjunto da América Latina. Nesse período ocorreu o estrangulamento da economia, restando ao governo brasileiro três caminhos: cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a juros atraentes (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A opção na época foi pela emissão de títulos da dívida, elevando os juros e alimentando o processo inflacionário. Com isso, o gasto público passou a ser estruturalmente desequilibrado. Os efeitos da crise do endividamento foram muitos, tais como crise dos serviços públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão dos direitos, desemprego, agudização da informalidade da economia, favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas, o que fez deslegitimar os governos militares, dando fôlego às transições democráticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A década de 1980 termina com uma hiperinflação, influenciada ainda pelo rompimento com a Ditadura Militar e início de um processo de redemocratização, incluindo a aprovação de nova constituição, ampliando direitos sociais, porém na direção de uma agenda neoliberal, implicando em consequências nefastas para a política social e totalmente desfavorável aos avanços engendrados, pois os grupos

conservadores permaneciam no poder (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ao longo dos anos de 1990, de acordo com Behring e Boschetti (2011), propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma colossal campanha em torno de reformas. A era de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) foi marcada por esse mote, que já vinha de Fernando Collor. As reformas em discussão eram orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde os anos de 1980.

Para FHC, reformando-se o Estado com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”. Tomando essas medidas, o país sairia da crise.

Embebido dessa ideia de reformas, foi instituído em 1994 o Plano Real, alterando a moeda do país, seguido de uma inserção na ordem internacional dos meios de financiamento do Estado brasileiro, a partir de processos de privatização de empresas estatais sob orientação neoliberal (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Para isso, o governo utilizou como argumentos principais – “atrair capitais, reduzindo a dívida externa; reduzir a dívida interna; obter preços mais baixos para os consumidores; melhorar a qualidade dos serviços; e atingir a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 153).

De acordo com Biondi (2000), esses argumentos serviram na verdade para privatizar parcela do patrimônio brasileiro ao estrangeiro, gerando maiores problemas para o Brasil, visto que não houve lucro com isso, pois o capital estrangeiro não foi obrigado a comprar insumos no Brasil, o que levou ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, aumentando o desemprego e o desequilíbrio da balança comercial, resultando no inverso de tudo que havia sido anunciado: o combate à crise fiscal e o equilíbrio das contas públicas nacionais.

As estatais por outro lado tiveram um desempenho altamente lucrativo após as privatizações, principalmente pelo aumento de preços e tarifas, pelas demissões antes e depois das privatizações, pelas dívidas absorvidas pelo governo, que também assumiu os compromissos dos fundos de pensão e das aposentadorias, pelos empréstimos realizados a juros baixos, e outras medidas financeiras que não foram

esclarecidas à população brasileira. Com isso, o discurso da “reforma” perpassou pela implementação de uma nova política econômica, voltada ao capital estrangeiro (BIONDI, 2000).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), outra ênfase na campanha de “reformas” do governo foi o Programa de Publicização, que consistiu na criação de agências executivas e de organizações sociais, bem como na regulamentação do terceiro setor³⁰ para a execução de políticas públicas. O terceiro setor por sua vez estabeleceu um Termo de Parceria com Organizações Não Governamentais (ONG) e Instituições Filantrópicas para implementação das políticas. Esse novo modelo institucional na área social desconsiderou o conceito constitucional de seguridade, combinando serviço voluntário e solidariedade à realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não remunerado, desprofissionalizando a intervenção nessa área.

Com essa nova arquitetura social, o governo separou a formulação da execução das políticas públicas, de modo que coube ao Estado formulá-las, a partir da sua capacidade técnica, e as agências autônomas implementá-las. Ou seja, as políticas aconteceriam de cima para baixo, sem consulta pública ou participação do usuário, conforme orientavam os princípios neoliberais, o que traz consequências até hoje quanto à relação entre formulação de políticas públicas e a consolidação democrática (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

³⁰ O terceiro setor refere-se “a um fenômeno real, ao mesmo tempo inserido e produto da reestruturação do capital [...] para a função social de resposta à ‘questão social’, seguindo os valores da solidariedade local, da autoajuda e o da ajuda mútua” (2006:186). A denominação “terceiro setor” se explicaria, para diferenciá-lo do Estado (Primeiro Setor) e do setor privado (Segundo Setor). Ambos não estariam conseguindo responder às demandas sociais: o primeiro, pela ineficiência; o segundo, porque faz parte da sua natureza visar o lucro. Essa lacuna seria assim ocupada por um “terceiro setor” supostamente acima da sagacidade do setor privado e da incompetência e ineficiência do Estado. É comum na literatura sobre o tema classificá-lo como “sem fins lucrativos”. O “terceiro setor” cumpre um papel ideológico na implementação das políticas neoliberais, pois está em sintonia com o processo de reestruturação do capital pós 70, ou seja, com a flexibilização das relações de trabalho, afastamento do Estado, desresponsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho. No entanto, o Estado permanece como instrumento de consolidação “hegemônica do capital mediante seu papel central no processo de desregulação e (contra) reforma estatal, na reestruturação produtiva, na flexibilização produtiva e comercial, no financiamento ao capital, particularmente financeiro” (2006:17). O “terceiro setor” que, aparentemente, pode parecer um espaço de participação da sociedade, representa a fragmentação das políticas sociais e, por conseguinte, das lutas dos movimentos sociais. Neste sentido, o “terceiro setor” é colocado num patamar de “co-responsabilização” das questões públicas junto ao Estado, propiciando a sua desresponsabilização com o eufemismo de “publicização” (MONTAÑO, 2006).

As reformas de governo, de acordo com Behring e Boschetti (2011), foram dos anos de 1990 até os dias de hoje de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, pois as propostas implementadas de “reformas” no sentido social-democrata foi na realidade de processos de modernização conservadora ou de revolução passiva, uma vez que o centro da “reforma”, na verdade, foi o ajuste fiscal e não a real saída da crise e a ampliação das políticas sociais. Nesse sentido, o “reformismo” neoliberal trouxe em si uma forte inconsistência entre o discurso do que seria a reforma e a política econômica devastadora em que se transformou.

Nessa esteira, as “reformas” promoveram mudanças mínimas nas condições objetivas de vida e trabalho da população brasileira, o que incluiu o desenvolvimento de um Estado social pífio e sempre com as classes dominantes contendo, limitando e controlando as classes de baixa renda (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Com essas reformas, houve conseqüentemente o desmonte e a destruição do Estado brasileiro à lógica do capital estrangeiro, fazendo com que o país evoluísse lentamente ou permanecesse no mesmo local, havendo, portanto, no lugar da “reforma”, efeitos de uma contrarreforma, conforme aponta Behring e Boschetti (2011), cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos e pela disposição política da coalizão de centro-direita.

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a reforma (contrarreforma) como foi conduzida acabou tendo um impacto pequeno em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o aumento vertiginoso da dívida pública. Com isso, houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social, em nome da qual se faria a “reforma”, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social.

Behring e Boschetti (2011) apontam que isso ocorreu ao mesmo passo que houve um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real. Assim sendo, as formulações de políticas sociais foram capturadas pela nova lógica do capital guiada pelo ideário neoliberal, surgindo nesse contexto o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização / seletividade e descentralização.

Esse trinômio rechaçou a configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social conquistados com a Constituição Federal de 1988 os quais foram fortemente tensionados pela estratégia de extração de superlucros,

onde se incluíram as tendências de contração dos encargos sociais e previdenciários, pela supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública. O que foi facilitado pelo contexto em que se encontrava a população, na qual as forças de resistência se viam fragmentadas, particularmente o movimento dos trabalhadores, em função do desemprego, da precarização e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos, aspectos de herança do neoliberalismo e da reestruturação produtiva (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Com isso, a tendência geral foi de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais, a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países, em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise, contribuindo justamente para prevalecer o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a seletividade/descentralização social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Porém, a ideia de descentralização não veio como compartilhamento de poder entre os entes da federação e sim como mera transferência de responsabilidade para estes ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais, conforme orientava o teor da “reforma” (contrarreforma) sob o ideário neoliberal e os organismos internacionais para a proteção social, constituindo, portanto, em sobrecarga de despesas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

2.2.1 A Política de Assistência Social no contexto das contrarreformas neoliberais nos anos 1990-2000 até os dias atuais: o difícil caminho entre as políticas de ajuste neoliberal, a financeirização e a construção e efetivação do SUAS

Nos anos de 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) imbuído da conjuntura hegemônica neoliberal, pautou a Assistência Social em duas frentes: o apelo à solidariedade e os programas de transferência de renda. O viés da “solidariedade” materializou-se pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), que desconheceu a LOAS e a legitimidade do Conselho Nacional de Assistência Social e desenvolveu uma política de desresponsabilização do Estado no trato das expressões

da questão social, através de ações focalizadas, fragmentadas e privatizadas (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

No que se refere à deslegitimação do Conselho Nacional de Assistência Social, estava em curso a sua implantação, bem como a dos fundos municipais junto com as Conferências, de modo que a I Conferência Nacional da Assistência Social ocorreu no governo FHC, sendo debatidos os caminhos da LOAS, benefícios, como seria criado o sistema descentralizado e participativo, a municipalização, a renda mínima, a relação público-privada, o financiamento, o controle social, temas estes discutidos nas Conferências II e III, ainda em pautas nas conferências atuais. No entanto, foi se instalando uma crise na gestão dessa política, impossibilitando a III Conferência acontecer por ordem presidencial, deslegitimando sua função (SPOSATI, 2004).

De acordo com o regulamentado, as conferências deveriam ocorrer a cada dois anos. Entretanto, a III Conferência, prevista para 1999, aconteceu somente em 2001. Na conjuntura presente na época, a política nacional foi apresentada, porém não estava vinculada a metas ou estratégias concretas de efetivação. Além disso, a noção de sistema descentralizado e participativo expôs conceitos e competências, mas sem estabelecer nexos com a dinâmica real, não havendo, segundo os participantes, compromisso com a política social emergente (SPOSATI, 2004).

Ainda nesse aspecto, destaca-se no governo FHC a “descentralização destrutiva”, operada pelo desmonte de instituições nacionais (Legião Brasileira de Assistência Social – LBA e a Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – FCBIA), extintas sem planejamento prévio, combinada com a transferência das ações para os municípios, sem o devido apoio técnico e financeiro para que os mesmos fossem capazes de assumir as ações (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

No que se refere ao viés dos programas de transferência de renda, a “era” FHC acerca da Política de Assistência Social implantou tais programas associando ao cumprimento de condicionalidades. Assim, criou-se o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale-Gás, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, entre outros, vinculando o acesso a critérios restritos de elegibilidade e de distribuição de benefícios ínfimos de forma descontinuada e fragmentada (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Amparado nessa estratégia, o governo FHC estruturou a Rede de Proteção Social, dando prevalência para os programas de transferência de renda, os quais foram criados numa conjuntura socioeconômica marcada pelo crescimento acentuado

do desemprego, acompanhado do acréscimo de formas de ocupações precárias e instáveis, sem a proteção social garantida pela previdência social; rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho; crescimento da violência; ampliação dos índices de pobreza e da desigualdade social (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Nesse sentido, os programas de transferência de renda mínima foram implementados no governo FHC sob uma nítida concepção liberal de focalização e pobreza absoluta, o que contribuiu para a redução de gastos sociais. Nesse quadro, as estratégias de focalização, via programas de combate à pobreza – e descentralização/apelo à solidariedade voluntária – contribuíram para a manutenção de mecanismos clientelistas na área social (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Assim, houve uma melhoria lenta de alguns indicadores como educação básica e saúde, em detrimento de um quadro de retrocesso social com aumento da extrema pobreza, demandando conseqüentemente mais benefícios e serviços, os quais foram desenvolvidos com alta gama de assistencialismo pelo terceiro setor que estava em ascensão, restringindo o acesso universal.

As privatizações de serviços da educação e da saúde, as previdências complementares foram também expoentes dessa lógica no governo FHC, gerando dualidade discriminatória entre os que podiam e os que não podiam pagar pelos serviços, ao passo que propiciou o aumento lucrativo dos segmentos que vendiam estes serviços, e, para além disso, gerou o desprezo aos princípios constitucionais de universalidade, uniformização e a gratuidade dos serviços (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Com essa orientação, as privatizações e as responsabilidades dos direitos da seguridade social foram transferidas para a sociedade, sob a justificativa do voluntariado, da solidariedade e da cooperação, significando o retorno à família e às organizações sem fins lucrativos do atendimento às necessidades, configurando-se com um retrocesso histórico, e a refilantropização das políticas sociais, que implica, segundo Yazbek (1993 e 2000), em uma precipitada volta ao passado sem esgotar as possibilidades da política pública, na sua formatação constitucional (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Behring e Boschetti (2011) apontam que nesse contexto a privatização no campo das políticas sociais públicas compreendeu um movimento de transferências patrimoniais, expressando o processo mais profundo de supercapitalização, enquanto

que a seletividade associada à focalização foi direcionada aos comprovadamente pobres em condição extrema.

O argumento da dualidade é aprofundado por Vianna (1998), ao mostrar que o sistema de proteção social brasileiro evoluiu desde a Era Vargas para o que chama de uma americanização perversa, pois toda aquela inspiração de seguridade social de caráter universal, redistributiva, pública, com direitos amplos fundados na cidadania foi atropelada pela lógica do ajuste fiscal neoliberal, fazendo com que serviços que deveriam ser públicos e universais se tornassem restritos aos extremamente pobres ou pagos por meio de serviços criados por segmentos do capital nacional.

Nesse sentido, Behring e Boschetti (2011) discorrem que os direitos mantidos pela seguridade social passaram a se orientar, sobretudo, pela seletividade e privatização, em detrimento da universalidade e estatização. Nessa esteira, as reformas da previdência social de 1998 e 2003 introduziram critérios que focalizaram ainda mais os direitos na população contribuinte, restringiram direitos, reduziram o valor de benefícios como o salário-família e o auxílio-reclusão, provocaram a ampliação da permanência no mercado de trabalho e não incorporaram os trabalhadores pobres inseridos em relações informais.

Em linhas gerais, a década de 1990 apresentou uma conjuntura desfavorável para a implementação do projeto democrático de política social previsto na Constituição Federal de 1988 e em suas leis orgânicas como a LOAS. Nesse cenário, os governos Collor e FHC incorporaram as orientações para as políticas econômicas e sociais definidas nos ditames neoliberais fundados na lógica do Consenso de Washington (estabilização monetária, abertura comercial e privatização) (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

De modo que a política social desencadeada pelo governo FHC seguiu os comandos neoliberais de reestruturações social-democrata, sem constituir um padrão de intervenção do Estado na área social. Assim sendo, assistencialização, mercantilização, refilantropização e focalização das políticas sociais formaram a tendência que se espalhou adiante.

O governo FHC apresentou, portanto, um modelo econômico social incompatível com a universalização e aprofundamento de direitos sociais, propiciando no debate e negociação sobre a formulação das políticas públicas exatamente o chão do trinômio – privatização, focalização / seletividade e descentralização, tornando o

discurso das contrarreformas um tanto inócuo (SOUZA FILHO *et al.*, 2012; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O governo FHC encerrou pairando esse quadro político de cunho neoliberal e a sociedade brasileira elegeu em 2002 para Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, e o reelegeu em 2006, durando seu governo de 2003-2010. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), a eleição de Lula significava, para todos aqueles que votaram nele, uma possibilidade de ruptura com o neoliberalismo e uma esperança de expansão dos direitos sociais. Porém, o que se verificou foi a manutenção, no geral, da política econômica e social do governo de FHC. Nesse sentido, Lula governou em nome dos trabalhadores sem governar para eles, a partir de suas bandeiras históricas.

No governo Lula, o Brasil – através das metas de inflação, do ajuste fiscal permanente e do câmbio flutuante – passou, devido ao contexto internacional favorável, por mudanças no desempenho da economia com melhora da situação das contas externas. O crescimento dos *superávits* na balança comercial, mesmo com o mercado interno medíocre, possibilitou ao governo Lula a manutenção do modelo econômico do governo FHC, conservando suas características fundamentais (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Assim, a partir da dominação da lógica financeira, a inserção internacional do Brasil, conduzida de forma passiva, tornou sua política macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro. Com isso, apoiada sobretudo, em *commodities* e produtos industriais com baixo e médio-baixo conteúdo tecnológico, a gestão do governo Lula promoveu um aumento das exportações concorrendo para um importante saldo comercial externo (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), tal sucesso foi possível, uma vez que no cenário internacional estava havendo um crescimento na economia global e no comércio internacional concomitante à elevação dos preços internacionais e da demanda das *commodities*, e também porque estava havendo relevante contribuição de uma taxa de câmbio favorável aos exportadores brasileiros, além da implementação de políticas governamentais específicas, como crédito e incentivos fiscais.

Neste cenário, segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), a inserção internacional, iniciada pelos governos de FHC – apoiada na exportação de produtos primários, responsáveis por promover uma melhora conjuntural no balanço de

pagamentos do país e nos indicadores de vulnerabilidade financeira externa – distanciou o país dos países desenvolvidos na produção e exportação de produtos de alta tecnologia, significando um aumento da vulnerabilidade externa do ponto vista estrutural.

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), com a consolidação do neoliberalismo no Brasil, a estrutura industrial sofreu um retrocesso impulsionado pela abertura comercial, pelas privatizações e pelo processo de desnacionalização da economia. Com isso, devido à presença dominante de produtos intensivos em recursos naturais e pelo baixo conteúdo tecnológico dos produtos industrializados, as exportações do país passaram por um processo de reprimarização que diminuiu o dinamismo industrial do país.

Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), com relação ao plano interno, verificou-se perda tendencial do poder aquisitivo dos salários com redução da participação destes na renda nacional. A reconcentração da renda nacional encontrou nas elevadas taxas de desemprego sua principal razão, ou seja, os rendimentos do capital eram favorecidos por um sistema tributário regressivo³¹ que reduzia os impostos sobre a produção e sobre aplicações financeiras, e até desonerava os setores mais lucrativos voltados para a exportação e para os segmentos de tecnologia avançada e dinâmica.

O governo Lula ao enfrentar os compromissos com a dívida externa conseguiu reduzi-la, ao passo que implementou uma política de troca da dívida pública externa pela dívida pública interna, obtendo excelente saldo na conta de comércio de mercadorias, com *superávits* primários e taxas de inflação menores, por meio de taxas de juros elevadas. Essas diretrizes da política econômica do governo Lula

³¹ O sistema tributário regressivo consiste na manutenção das alíquotas dos impostos sendo as mesmas para todos os indivíduos, independente dos níveis de renda dos agentes que adquirirem, ou seja, não considera o poder aquisitivo nem a capacidade econômica do contribuinte. No Brasil, é esse sistema que vigora, de forma que mais da metade da arrecadação é advinda de tributos regressivos e indiretos, que incidem sobre bens e serviços. Segundo Evilásio Salvador, o atual sistema tributário possui baixa eficácia redistributiva, pois não tributa o patrimônio e os rendimentos mais altos, não originários do trabalho, o que é uma realidade diferente se comparada com países mais desenvolvidos, onde a tributação sobre renda e patrimônio corresponde a cerca de 2/3 da arrecadação total. O tributo regressivo e indireto onera mais os trabalhadores e os pobres dos que ricos, pois as pessoas de baixa renda possuem uma maior propensão marginal a consumir do que os mais abastados. Salvador explica que a carga tributária reforça a ideia de que nosso sistema tributário não contribui para a redistribuição de renda, pois ele enfraquece o poder de compra da população de baixa renda, alijando-a do mercado de consumo. Esse sistema tributário não respeita o princípio da justiça fiscal, pois os contribuintes que possuem uma maior capacidade contributiva deveriam ser mais onerados dos que os que possui menor renda e patrimônio (SALVADOR, 2016).

contribuíram para reduzir o risco-país e elevar o Brasil para uma nação capaz de honrar suas obrigações com o capital financeiro. Esse conjunto de fatores foi utilizado para justificar o aumento do *superávit* primário do orçamento público, paralisando recursos que poderiam ser destinados aos gastos sociais ou a investimentos em infraestrutura (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Ao analisar os gastos públicos, no período 2001/2005 não resta dúvida sobre a manutenção da lógica neoliberal do governo Lula: a) manutenção do gasto com pessoal, educação e previdência dos servidores em relação ao Produto Interno Bruto – PIB (2,3%; 02%; 2,2%, respectivamente); b) redução das despesas correntes e investimento (de 0,4 para 0,3) ; c) crescimento dos gastos com programas sociais e previdência (de 0,7 para 1,1); d) elevação do *superávit* primário em 1,5 (ALMEIDA; GIAMBIAGI; PESSOA, 2006).

Além disso, os *superávits* obtidos no governo Lula vieram acompanhados por uma elevação da carga tributária que, por sua vez, vêm aumentando sucessivamente desde a adoção do Plano Real, sobretudo, após o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) visando promover um ajuste fiscal permanente. Todavia, o sistema tributário brasileiro, por ser regressivo, não obedece ao princípio da equidade ou de capacidade contributiva compatível com a capacidade econômica dos seus cidadãos, o que acaba por onerar aqueles com menor nível de renda, exigindo deles um esforço tributário maior do que dos cidadãos mais ricos. Por esse aspecto, o sistema tributário brasileiro penaliza mais os contribuintes mais pobres, constituindo uma relação inversa entre os tributos pagos e o nível de renda deste cidadão (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Dessa maneira, no Brasil os tributos sobre o consumo possuem maior peso que aqueles sobre a renda. Com isso, a população de baixa renda é responsável por financiar o Estado e carregar – sobretudo após acordo do “pacote fiscal” com o FMI – o peso do aumento da carga tributária ao longo dos últimos anos, já que esta possui quase metade de sua composição proveniente dos impostos incididos sobre o consumo (SALVADOR, 2010).

Assim sendo, há uma gigantesca transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas. Em 2006, por exemplo, os serviços da dívida consumiram 34,1 do orçamento federal, enquanto a previdência 26,6 e a Assistência Social, apenas, 2,7% (BEHRING, 2007).

Em relação ao PIB, entre 2008 e 2009 a dívida pública chegou a aumentar R\$ 191,7 bilhões, marcando um crescimento em 5,62% do PIB, que saltou de 37,34% em dezembro de 2008 para 42,96% no final de 2009. A previdência contou com uma variação de 8,6% do PIB para 9,3%, entre os anos de 2008 e 2009, respectivamente. Já a Política de Assistência Social passou por uma evolução no orçamento da União ao longo do período 2005-2009, representando uma evolução de 15,8 a 33,3 bilhões de reais, correspondendo a uma evolução de 0,7% do PIB em 2005 para 1,1% em 2009 (BRASIL, 2010).

Em estudo destinado ao orçamento da seguridade social, Souza Filho *et al.* (2012 *apud* SALVADOR, 2010, p. 21-22), mostrou a tendência no destino dos recursos da Seguridade Social no período de 2000 a 2007, para cada uma das políticas, conforme ilustra a Tabela 1.

Tabela 1 – Orçamento da Seguridade Social: distribuição de recursos entre as políticas sociais (2000-2007) R\$ milhões

Políticas de Seguridade Social	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Previdência Social	93.407,56	107.554,25	123.218,08	154.477,54	165.509,44	187.799,51	212.965,46	234.374,19
Saúde	20.207,12	23.633,85	25.434,63	27.171,84	32.972,89	36.483,27	40.577,22	45.713,13
Assistência Social	4.442	5.289	6.513	8.416	13.863	15.806	21.555	24.714
Total em R\$ milhões correntes	118.120	136.476	155.166	181.066	212.345	240.089	275.097	304.801
Participação em %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Previdência Social	79,08%	78,80%	79,41%	80,35%	77,94%	78,22%	77,41%	76,89%
Saúde	17,16%	17,32%	16,39%	15,01%	15,53%	15,20%	14,75%	15,00%
Assistência Social	3,76%	3,88%	4,20%	4,65%	6,53%	6,58%	7,84%	8,11%
Total em %	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Salvador (2010, p. 21-22).

Os dados apontados revelam que, dentro do período abordado, a previdência recebeu maior parcela de recursos em todos os anos. Entretanto, vale destacar que a maior parte dos gastos com a previdência social é custeada pelas receitas provenientes dos trabalhadores e empresários. No que tange à saúde, percebe-se

que acontece uma redução no total orçamentário, ao passo que na Política de Assistência Social há uma ampliação dos gastos. Isso ocorre sobretudo a partir de 2004, devido à redução de idade da população idosa (de 67 para 65 anos) para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), e ao aumento de recursos para o principal programa de transferência de renda do governo federal, o Bolsa Família, que tinha no ano de 2005 uma despesa equivalente a 0,21% do PIB, aumentando para 0,36% em 2007 e 0,4% em 2008 (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Nesse sentido, os dados mostram que os gastos sociais que têm maior capacidade de impacto no combate às desigualdades e à pobreza, como saúde, educação, habitação e saneamento, perdem participação relativa no orçamento social. A saúde, por exemplo, obteve certa estabilidade em proporção ao PIB, com uma média de 2% desde o ano de 2005. Apenas no ano de 2009, contou com uma participação de 2,2% do PIB, o que, em parte, pode ser atribuído à estagnação do crescimento do PIB devido ao contexto de crise. Já a habitação e o saneamento contaram com um crescimento pouco expressivo, entre os anos de 2005 e 2009, na ordem de 0,7% para 0,8% em relação ao PIB na habitação, e 0,0% para 0,1% no saneamento. Contudo, como anteriormente demonstrado, os gastos com a Assistência Social neste período dobraram, tendo um crescimento considerável em relação ao PIB (BRASIL, 2010).

Dessa forma, ainda que se constate a ampliação dos montantes de recursos para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) desde a sua criação em 1996, este tem tido uma participação tímida no orçamento da seguridade social. Assim, se em 1996 os recursos executados via FNAS correspondiam a apenas 25,7 do total dispendido na função Assistência Social, no orçamento previsto para 2010 correspondia a cerca de 62% do orçamento, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2010. Todavia, neste mesmo ano, o orçamento previsto para a Seguridade Social no que tange a Assistência Social foi apenas 9,1%, já o FNAS foi 5,5%. Esse crescimento dos recursos destinados ao FNAS tem como principal expoente os programas de transferência de renda, expressados no BPC e na Renda Mensal Vitalícia (RMV) (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Ao comparar no governo Lula os recursos destinados aos principais programas de transferência de renda e às demais ações sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), verifica-se que o BPC consumiu cerca de 52% dos recursos, seguido pelo Bolsa-Família com cerca de 35%. Estes dois

programas de transferência de renda concentram 87% dos recursos destinados à população. Os outros 13% dos recursos estão distribuídos entre a RMV, com 4,6%, a proteção social básica e a proteção social especial com 2,3%, PROJOVEM com 0,9%, o PETI com, aproximadamente, 0,7%, no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes com 0,1% e as outras ações do MDS que somadas ficaram com somente 4,4%, conforme a LOA 2010 (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Com relação ao BPC é importante destacar que o crescimento significativo dos valores orçamentários destinados se explica pela sua vinculação ao valor do salário mínimo. Como houve aumento real do salário mínimo no governo Lula, devido à política de ajuste fiscal implantada, houve por sua vez aumento no montante de recursos destinado ao BPC.

Ante esses dados, percebe-se que os gastos com a Política de Assistência Social no governo Lula revelam a consolidação da tendência de os mesmos constituírem-se predominantemente nos programas de transferência de renda. Somados os valores destinados a esses programas, constata-se que são responsáveis pela execução de 91,6% do valor total de recursos orçamentados para o MDS.

Desse modo, no governo Lula, o MDS priorizou expressamente os programas de transferência de renda para categoriais e/ou segmentos em situação de pobreza absoluta, o que lhes atribui o caráter de programas altamente restritos e focalizados.

Este fato torna-se ainda mais grave diante do reduzido investimento nos serviços, programas e projetos de Assistência Social, o que atribui à Política de Assistência Social caráter residual e de manipulação política (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

No governo Lula, a política social tal como a política econômica foram guiadas pela natureza neoliberal, sendo assim, coerente com o modelo econômico vigente e servindo de instrumento poderoso de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira, permitiu ao mesmo tempo um discurso “politicamente correto”. Dessa maneira, foram combinadas flexibilização e precarização do trabalho e políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza, ambas conduzidas pela mesma lógica neoliberal, com intervenções pontuais sem contrapor a “ordem econômica” e sem mudar ou intervir sobre as causas estruturais dos problemas fundamentais da sociedade brasileira (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Amparado nessa lógica, o governo Lula ratificou o compromisso com o ajuste fiscal e a manutenção do *superávit* primário, posicionando-se contra o princípio da universalidade, destacando a focalização nos grupos de menor renda como norteador das políticas sociais. As consequências desse quadro foram o baixo crescimento econômico e a continuidade da concentração de renda e riqueza, apesar de alguma distribuição proporcionada principalmente pelo aumento real do salário mínimo e pela influência dos programas sociais que proporcionaram um crescimento da renda mensal do trabalhador de 20% em cinco anos.

Essa situação impede a saída radical da pobreza, visto que a Política de Assistência Social garante direitos socioassistenciais, mas ela não foi capaz de construir saídas estruturais para a condição de pobreza (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Nesse cenário, efetivou-se a tendência à privatização e assistencialização³² das políticas sociais, já esboçada por Mota (1995), no início da década de 1990, e atualizada para a conjuntura atual (MOTA, 2010). Esse processo de assistencialização da proteção social brasileira foi então determinado pela tendência à expansão da política de Assistência Social, se tornando a principal política social brasileira, ao passo de um processo de restrição e orientação privatizante das políticas de saúde, previdência e educação (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Conforme os dados anteriormente apontados, com os gastos na Seguridade Social iniciou-se no governo Lula uma expansão da Assistência Social como principal política de combate aos agravos cometido pelas medidas neoliberais no país, denotando, assim, uma nova engenharia da Seguridade Social brasileira. Nessa linha, Mota (2010) afirma que a Assistência Social, ao se tornar ação central do governo, se transformou, para além de uma prática e uma política de proteção social, num fetiche social.

Com isso, instalou-se, segundo Mota (2010), uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constituiu num mito social. E assim, menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata e mais pela sua

³² De acordo com Mota (2010), o termo assistencialização tem origem no período de construção das reformas das políticas que constituem a Seguridade Social, por volta da década de 1990, quando o cenário político-econômico apontava a tendência à privatização da Previdência Social e da Saúde e a defesa da expansão da Assistência Social. Essa tendência se concretizou nos anos 2000 à medida que houve a crescente investida nos programas de transferência de renda em detrimento do baixo investimento no orçamento da Previdência e da Saúde.

condição de ideologia e prática política.

Em outros termos, significa dizer que a ideia de mito particularmente decorre do investimento nos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, robustecidos no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social (MOTA, 2010).

Assim, conforme Mota (2010), o Estado, na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho, seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social pública, permitindo a criação de serviços suplementares de ordem privada.

Segundo Souza Filho *et al.* (2012), agindo dessa maneira o governo Lula buscou tratar a questão social na sociedade brasileira, focando-a enquanto objeto de programas e ações socioassistenciais de combate à pobreza, como orientam os organismos financeiros internacionais. Dessa maneira, a Assistência Social tornou-se o principal mecanismo de enfrentamento da questão social.

Além disso, devido às mudanças no mundo do trabalho, responsável por modificar o padrão de acumulação capitalista e transformar em números exorbitantes a massa de trabalhadores sem emprego, esta política passou a ser revalidada e colocada no centro da proteção social como proposta de combate às expressões da questão social. Assim, a parcela da população que não consegue atender suas necessidades por meio do mercado, tornou-se público alvo da Assistência Social.

No governo Lula, há, portanto, uma nítida expansão de programas de transferência de renda no Brasil, inscrita no contexto das transformações econômicas políticas e sociais em curso, que foram responsáveis por engendrar uma ampliação da mercantilização dos serviços sociais, caracterizando numa nova forma de enfrentamento da questão social (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Para Pastorini e Galizia (2006), essa expansão dos programas de transferência de renda, pautados na lógica da focalização, é uma das faces do processo de assistencialização da proteção social, que tem a privatização da previdência social, saúde e educação como par dialético no processo de inflexão dessa relação entre as políticas permanentes de proteção social e os programas e ações assistenciais.

Nessa linha, infere-se que o padrão de proteção social que se constituiu teve nos programas de transferência de renda um aumento de recursos destinados à sua execução, enquanto que políticas permanentes (saúde e educação), passaram por estratégias diversas de privatização, redução e desresponsabilização do Estado, resultando no seu enfraquecimento político e social (PASTORINI; GALIZIA, 2006).

Assim, segundo Cardoso Junior (2016, p. 15),

[...] a Assistência Social, embora se constitua em área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, possui também poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar per capita que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Num país onde contingente muito grande da população percebe rendimentos muito baixos, tais que os colocariam, em outras condições de civilidade, abaixo de linhas de pobreza não tão reduzidas, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma encontrada pelo Estado para regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura geral de financiamento público.

Amparado nesse entendimento, torna-se mais claro compreender os motivos pelos quais no governo Lula os programas de transferência de renda dobraram os recursos destinados, expandindo os gastos com a Assistência Social.

Em outro diapasão, apesar da Política de Assistência Social do governo Lula se estruturar como contraface da política econômica neoliberal implementada, não podemos perder de vista que o processo de assistencialização, no que se refere à expansão da Assistência Social, permitiu que forças democráticas intervissem nesse contexto e elaborassem uma proposta que incorporava elementos democráticos previstos na Constituição Federal 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Nesse sentido, considera-se como aspectos mais significativos implementados pelo governo Lula no campo da Assistência Social os seguintes: o fim do Programa Comunidade Solidária e a rearticulação do Conselho Nacional de Assistência Social; a implantação do Cadastro Único³³; a unificação dos programas de transferência de renda no denominado Bolsa Família, que em maio de 2006 “estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11,118 milhões de famílias, atingindo,

³³ O Cadastro Único foi lançado como ferramenta do governo federal para analisar a situação das famílias de baixa renda para saber se elas poderiam ou não receber o auxílio dos programas sociais.

portanto, quase 47 milhões de brasileiros” (MARQUES; MENDES, 2007, p. 20); a centralização das ações da Política de Assistência Social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)³⁴; e, por fim, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em setembro de 2004, consubstanciando as diretrizes da IV Conferência de Assistência Social, que teve como principal deliberação a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS, de acordo com a PNAS, está voltado à articulação em todo território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de Assistência Social de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 38).

Nesse sentido, segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2010) pode-se afirmar que a implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da Assistência Social na perspectiva da justiça e dos direitos.

Conforme destacam Almeida, Pougy, Soares e Souza Filho (2008, p. 69):

Sem dúvida alguma, estes avanços foram conquistados pela luta infatigável das organizações democráticas da sociedade civil – que, desde a era FHC, vêm criticando a condução da política de Assistência Social -, aliada às ações de gestores [...] que se encontravam comprometidos com a implementação da LOAS e não com o desenvolvimento de uma política focalista, fragmentada e “filantropizada”, características típicas da orientação no período 1994-2002.

Desses aspectos, considera-se efetivos avanços na área da Assistência Social, sem dúvida, a PNAS, na perspectiva do SUAS e, em seguida, a aprovação de suas

³⁴ Lula criou em 2004 o MDS no intuito de tratar a superação da pobreza e da fome como uma das principais prioridades do país. O MDS tornou-se o responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania no país, e também o gestor do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Na sua criação tinha a missão de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a execução dos programas de transferência de renda, como o Fome Zero, cujo maior expoente era o Bolsa Família, bem como aprovar os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST). Além disso, era o órgão que coordenava a Política Nacional de Assistência Social e o SUAS.

normas operacionais básicas – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), respectivamente em 2005 e em 2006, seguida ainda da aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009 (Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS) que corresponde à matriz padronizadora dos serviços socioassistenciais (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Além dessas normas, destaca-se ainda a aprovação do Decreto presidencial nº 6.308/2007, que dispõe sobre as entidades e organizações de Assistência Social; a aprovação da Lei nº 12.101/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de Assistência Social³⁵; bem como a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, por meio da Resolução nº 07/2009, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), seguida ainda da aprovação das Orientações Técnicas da Proteção Social Básica do SUAS: Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em 2009; seguida de mais duas, quais sejam, “CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais” (2009) e “O CRAS que temos, o CRAS que queremos: orientações técnicas” (2009)^{36,37}; e ainda da aprovação do Caderno de Estudos sobre os Benefícios Eventuais da Assistência Social em 2005³⁸.

No governo Lula, merece destaque ainda o forte compromisso assumido pelas instâncias de controle social (Conselhos e Conferências) e as instâncias colegiadas de gestão e pactuação previstas na NOB/SUAS, quais sejam a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS), e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais

³⁵ E ainda regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

³⁶ Orientação técnica voltada para as metas de desenvolvimento dos CRAS no período 2010/2011.

³⁷ Destaca-se ainda, além dessas orientações técnicas sobre o CRAS, a aprovação das Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, em 2009, elaborada em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

³⁸ Essa publicação foi promovida pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, sendo correspondente ao volume nº 12 do periódico Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate, que trouxe reflexões acerca da regulamentação dos benefícios eventuais da política de assistência social.

de Assistência Social (CONGEMAS) na realização de debates para a construção e aprovação das normativas mencionadas.

Assim sendo, Sposati (2006) destaca que esses documentos normativos foram realizados após um amplo processo de debate, via conselhos e demais instâncias, definindo, assim, uma nova ordenação da gestão da Assistência Social como política pública, configurando-se como a expressão mais avançada da Política de Assistência Social hoje presente.

O governo Lula, portanto, no que tange a Assistência Social foi marcado pela expansão dos programas de transferência de renda, a influência dos programas sociais na vida daqueles com menor renda e a expansão e regulamentação paulatina dessa política, paralelo ao aumento real do salário mínimo, cuja vinculação ao BPC causou aumento direto nos recursos orçamentários destinados a esse benefício. Vale salientar que esse cenário foi construído subordinado à lógica neoliberal da política econômica.

A sociedade brasileira, com o fim do governo Lula, elegeu para Presidência da República em 2010, a presidenta Dilma Vana Rousseff, que governou o país de 2011 até 31 de agosto de 2016, quando sofreu *impeachment* orquestrado por um golpe parlamentar e midiático das organizações político conservadoras do país.

Segundo Braz (2017), Dilma, que é do mesmo partido político de Lula, o Partido dos Trabalhadores (PT), ao seguir os preceitos petistas, em voga desde 2003, realizando um governo predominantemente voltado para os interesses do grande capital e de seus sócios brasileiros e, a partir de 2015, tendo adotado um programa de governo³⁹ muito semelhante ao que foi apresentado (e derrotado) pelo candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em 2014, foi arrancada da presidência da República, porque foi considerada incapaz de permanecer à frente dos interesses capitalistas que tanto serviu. Estes agora precisavam de um governo genuinamente burguês, capaz de não ceder o mínimo aos trabalhadores, de lhes retirar o pouco que conquistaram e de servir inteiramente, sem concessões, ao grande capital.

Assim, de acordo com Braz (2017), o *impeachment* foi um “golpe democrático”, operado no âmbito da democracia burguesa em funcionamento, articulado no conluio

³⁹ Como triste herança desse programa, Dilma aprovou a Lei nº 13.260/2016, conhecida como a Lei Antiterror, que a grosso modo aumentou a repressão aos movimentos sociais trazendo mais dificuldades às manifestações, inclusive aquelas contra o *impeachment* por ela sofrido.

entre o legislativo, o judiciário, a mídia (em especial, mas não só a Rede Globo), tendo como pano de fundo organizações empresariais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Durante o governo Dilma, importa registrar que se optou pela continuidade do modelo econômico de estabilidade monetária desenvolvido no governo Lula, seguindo assim os preceitos petistas, conforme anteriormente mencionado. Para tanto, adotou-se uma política de severidade fiscal que significou um verdadeiro sacrifício social, pois enquanto o gasto social de 2004, por exemplo, foi de R\$ 68,3 bilhões, o *superávit* foi de R\$ 70 bilhões, ou seja, o governo investiu menos em políticas sociais do que poupou recursos para pagamento dos juros da dívida. Para gerar esta economia, o governo ampliou receitas por meio do aumento de impostos e das reformas tributárias como também da previdência, e, ainda, por meio do corte de gastos, com a redução de investimentos em políticas e programas sociais (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Ao seguir essa postura, Dilma ratificou o compromisso com o ajuste fiscal e a manutenção do *superávit* primário, posicionando-se também contra o princípio da universalidade, aprofundando a focalização nos grupos de menor renda como norteador das políticas sociais. As consequências desse quadro foram a continuidade do baixo crescimento econômico e da concentração de renda e riqueza, apesar de alguma distribuição proporcionada principalmente pelo aumento real do salário mínimo e pela influência dos programas sociais, que permaneceram sendo centralizados nos programas de transferência de renda (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Em que pese, ao seguir o mesmo modelo econômico adotado no governo Lula, o governo Dilma quanto à Assistência Social, apesar de reduzir os investimentos, continuou tratando-a como política principal no enfrentamento às expressões da questão social.

Um estudo de Cardoso Junior (2016) revela que nesse contexto houve aumento nos gastos sociais no período de 2002 a 2015, que abrange ambos governos petistas. Tal afirmativa pode ser observada nos dados obtidos pelo autor (CARDOSO JUNIOR 2016, p. 27) na Tabela 2.

Tabela 2 – Composição do Gasto Social Federal no Brasil – 2002 a 2015. Em % do total (diretos e tributários)

Categories	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Assistência Social	3,7%	4,4%	6,0%	6,4%	6,9%	7,2%	7,4%	8,6%	9,0%	8,7%	8,9%	9,3%	8,9%	8,8%
Educação e Cultura	13,2%	12,3%	11,5%	11,2%	11,3%	12,2%	13,0%	13,0%	13,7%	14,3%	14,7%	14,7%	15,3%	15,4%
Organização Agrária	1,5%	1,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,2%	1,2%	0,8%	1,0%	0,8%	0,8%	0,5%	1,2%
Previdência Social	62,3%	64,7%	62,7%	63,7%	62,4%	60,6%	59,3%	57,4%	57,1%	56,1%	54,9%	54,7%	52,3%	53,2%
Saneamento Básico e Habitação	1,1%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,7%	1,2%	1,5%	1,3%	2,1%	2,6%	2,7%	2,7%	2,8%
Saúde	14,0%	12,8%	13,4%	12,2%	12,4%	12,6%	12,8%	12,7%	12,6%	12,3%	12,7%	12,3%	12,2%	11,8%
Trabalho e Emprego	4,1%	4,1%	3,8%	4,0%	4,6%	4,9%	5,0%	5,6%	5,4%	5,4%	5,4%	5,5%	8,0%	6,8%
Total	100%													

Fonte: Cardoso Junior (2016, p. 27).

Em linhas gerais, vê-se um aumento exponencial do gasto social com a Assistência Social, ao passo que as demais políticas se mantiveram quase que estáveis. Em outras palavras, significa que no governo Dilma os programas de transferência de renda continuaram concentrando os recursos destinados, atribuindo aumento no que se refere à expansão da Assistência Social, de forma que o componente do gasto social responsável pela maior parte dessa variação incluiu gastos com previdência, Assistência Social, e outros programas de auxílio à população (CARDOSO JUNIOR, 2016).

De acordo com Cardoso Junior (2016, p. 27), ante esses dados, o gasto social federal no Brasil foi superior ao realizado pelos países emergentes da Ásia e da América Latina, mas a variação do gasto brasileiro foi menor do que a dos grupos de países asiáticos e latino-americanos entre 2008 e 2009 como resposta à crise global.

Nesse quadro, apesar da Política de Assistência Social do governo Dilma – assim como no governo Lula – se estruturar guiando-se pela política econômica neoliberal, o processo de expansão da Assistência Social permitiu também que forças democráticas continuassem intervindo nesse contexto e elaborassem propostas que incorporassem mais elementos democráticos previstos na Constituição Federal de 1988 e na LOAS (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Nesse sentido, considera-se como aspectos mais significativos implementados pelo governo Dilma no campo da Assistência Social os seguintes: a aprovação da Lei 12.435/2011⁴⁰ que altera a Lei 8.742/1993 – LOAS, instituindo o SUAS, estabelecido desde 2004 na PNAS; a Lei 12.470/2011, que altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei no 8.742/1993 – LOAS, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; o Decreto presidencial 7.788/2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social; a Resolução CNAS nº 33/2012, que aprova a NOB/SUAS, revogando a anterior⁴¹; a Resolução CNAS nº 13/2014 que inclui na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, que causou a reimpressão da Tipificação.

Desses aspectos, destaca-se ainda a aprovação de várias orientações técnicas e demais documentos que orientam o funcionamento dos serviços socioassistenciais, frisando-se os seguintes: Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (2011); Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC (2012); Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (Vol. 1 e 2) em 2012; Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial (2012); Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop (2011) e o Caderno de Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS: orientações básicas aos Gestores e Conselheiros (2013).

Além desses aspectos, destaca-se a continuidade do Cadastro Único; a ampliação do Programa Bolsa Família com o programa Brasil sem Miséria e Brasil Carinhoso; a aprovação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec),⁴² seguido da aprovação do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e do Cientistas para o Mundo com o Programa Brasil sem Fronteiras.

Couto, Yazbek e Raichelis (2010) ressaltam que esses documentos normativos

⁴⁰ Essa Lei insere o SUAS na LOAS, e altera os art. 1º e os arts. 2º, 3º, 6º, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28 e 36 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que passam a vigorar com nova redação.

⁴¹ Revoga especificamente a Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005, publicada no Diário Oficial da União de 25 de julho de 2005, que aprova a NOB/SUAS 2005.

⁴² Criado com o objetivo conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de grau técnico e de formação inicial e continuada, em instituições privadas e públicas de ensino técnico. O programa tem como seus objetivos: expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para alunos brasileiros.

resultam de intenso e amplo debate nacional, via conselhos e instâncias de controle, pactuação e gestão, configurando-se em parte no marco legal da Política de Assistência Social, bem como no marco normativo do SUAS.

Behring e Boschetti (2011), nesse sentido acrescentam que o marco normativo do SUAS, instituído em 2004, regulamentado em 2011 no governo Dilma, se propõe a alterar as características históricas da Política de Assistência Social e, neste contexto neoliberal tão difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma concretização do sistema descentralizado e participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação entre Planos, Fundos e Conselhos, diferentemente dos governos anteriores.

Entretanto, vale salientar que há algumas armadilhas presentes na sua concepção, fortemente influenciada pela perspectiva da integração social daquelas famílias que estão em situação de “risco e vulnerabilidade social”, com foco nas ações voltadas à matricialidade sociofamiliar e balizada pela perspectiva protecionista que superdimensiona as funções da Assistência Social na proteção básica e especial, distribuídas com base na territorialidade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Essas armadilhas, presentes no conjunto normativo da Política de Assistência Social, geram polêmica na lógica atual de estruturação do SUAS, merecendo reflexão crítico-dialética. Assim sendo, segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2010) frente aos objetivos da PNAS⁴³ ganham relevância algumas dimensões apostadas pela PNAS e que representam, ao menos potencialmente, indicações frutíferas para as mudanças preconizadas.

A primeira delas diz respeito à “intersectorialidade”, como estratégia de articulação da gestão no enfrentamento dos problemas. Ela supõe a implementação de programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Nesse sentido, transcende o caráter específico de cada política e potencializa as ações por elas desenvolvidas, buscando uma atuação conjunta para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado.

⁴³ Objetivos da PNAS: 1) Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; 2) Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais; 3) Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 33).

A intersetorialidade supõe vontade e decisão políticas dos agentes públicos, e tem como ponto de partida o respeito à diversidade e às particularidades de cada setor, que não deveria se sobrepor, contudo, aos processos pactuados entre as políticas setoriais no espaço institucional, situação não à toa bem recorrente, verificando-se a “síndrome do bastão”, ou seja, o repasse do problema de um lugar para o outro sem a devida solução, fazendo o usuário circular por vários locais sem ter o atendimento de suas necessidades solucionadas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 38).

Outra dimensão polêmica que cabe destaque na PNAS e no SUAS é a incorporação da abordagem territorial, que implica no tratamento da cidade e de seus territórios com base na organização do sistema de proteção social básica e especial, próximo ao cidadão. Assim, tem-se verificado a instalação dos CRAS e CREAS, entre outras unidades mais próximas dos territórios com maior vulnerabilidade, facilitando o acesso à população. Entretanto, segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2010), isso reforça a ideia de territórios homogêneos de pobreza, estigmatizando a população ali contida, criando guetos segregadores na cartografia social.

Outra preocupação salientada é a ideia de risco e vulnerabilidade social nesses territórios, tão difundida na PNAS, LOAS, Tipificação, NOBs e orientações técnicas. Essa questão é polêmica pois as “vulnerabilidades” dos usuários não têm origem na dinâmica local, mas em processos estruturais determinados pelos processos de produção e reprodução social. Dessa forma, é importante refletir sobre a noção de risco e diferenciá-la das teses que intitulam a sociedade moderna como a “sociedade do risco”, em função do alto grau de incerteza que comanda o futuro da civilização.

Não se trata, portanto, de uma imprevisibilidade a que todos os cidadãos de uma sociedade estão sujeitos, trata-se dos riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, classes sociais e coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Outra dimensão polêmica contida na PNAS e ratificada na LOAS, é a lógica de estruturação da Proteção Social por dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Especial, as quais devem prover um conjunto de seguranças que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais, bem como necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários.

O conjunto dessas seguranças a serem garantidas são de acolhida; social de renda; de convívio; de desenvolvimento da autonomia e de benefícios materiais ou em pecúnia. Essas seguranças são observadas na execução das ações socioassistenciais, no entanto, na lógica neoliberal são difíceis de serem viabilizadas, perpassando por critérios de elegibilidade e focalização entre os usuários (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Além dessas dimensões, a PNAS apresenta a ampliação dos usuários, o que também é ratificado na LOAS, consolidada com a Lei 12.435/2011 e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014). Na perspectiva da PNAS evidencia-se o trabalho com famílias e indivíduos (cidadãos e grupos) de modo a superar a fragmentação contida na abordagem por segmentos (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Dessa ampliação advém o foco na matricialidade sociofamiliar, pois se desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade. Aspecto esse polêmico, pois envolve desde a concepção de família (de que família está se falando) até ao tipo de atenção que lhe deve ser ofertada (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Ao colocar a família no centro das atenções, deve-se atentar para preconceitos que surjam ao lidar com configurações familiares que fogem à família nuclear, pois as famílias pobres ao longo dos tempos são vistas como distorções. Outro ponto é a retomada da família como grupo afetivo básico, capaz de oferecer a seus membros as condições fundamentais para seu desenvolvimento pleno. Para que isso se realize, é preciso que a família seja protegida. O exercício da função protetiva exige condições materiais e espirituais, exige capacidade de ter esperança restaurada. E a família só poderá oferecer essas condições se estiver atendida nas suas necessidades sociais básicas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Outra questão preocupante são as metodologias de trabalho social com as famílias que continuam sendo desenvolvidas dentro do padrão burguês. Apesar dos avanços teóricos na compreensão dessa temática, há um forte caráter moralista e disciplinador nas metodologias que precisa ser repensado. Por último, preocupa-se com o isolamento dessa família em suas particularidades sem relacionar com a coletividade e isso a fragmenta e destitui de identidade coletiva, o que deve ser superado, buscando-se, conjuntamente a resolução para suas questões no espaço

de disputa do fundo público e do projeto societário emancipatório, como anuncia o SUAS (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2010) todas essas questões polêmicas são centrais para os usuários da política de Assistência Social, pois, se não problematizadas, correm o risco de os estigmatizar, fragmentar, culpabilizar e isolar, desconectando da dinâmica dos processos estruturais.

Ante esses conceitos polêmicos, vê-se que a Política de Assistência Social na contemporaneidade dispõe de um rol de normativas avançadas, porém com várias armadilhas guiadas na perspectiva neoliberal. Resistir a elas buscando estratégias de superação é um desafio premente, fazendo-se essencial a luta pela defesa da Assistência Social como política pública, assim como das demais políticas sociais públicas sob viés universalista.

O governo Lula e Dilma, destarte, à medida que avançou na regulamentação da Política de Assistência Social, incorreu nessas questões polêmicas, não sendo tarefa simples desmitificá-las compreendendo seus avanços e retrocessos, limites e possibilidades em meio ao contexto neoliberal.

Em linhas gerais, o governo Dilma, portanto, no que tange a Assistência Social, foi marcado também pela expansão dos programas de transferência de renda, focado na extrema pobreza; a influência dos programas sociais na vida daqueles com menor renda e a expansão e regulamentação do SUAS, paralelo ao aumento real do salário mínimo, todos subordinados à lógica neoliberal.

No cenário político nacional com a derrota de Dilma e do PT por meio do *impeachment*, desenhado pelo golpe parlamentar e midiático provocado pelas forças conservadoras e reacionárias do país, assumiu o vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia, conhecido como Michel Temer, representante do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o qual vem governando o país desde o dia 31 de agosto de 2016, sob vários protestos e manifestações em desfavor, sendo seu governo marcado por várias medidas impopulares, desagradando grande parcela da sociedade.

Nessa esteira, destaca-se como berço dessas medidas impopulares a implementação do documento “A Travessia Social - Uma ponte para o futuro”, lançado pelo PMDB antes da deflagração do *impeachment*. Este documento apresenta total adesão do governo e do partido à lógica neoliberal, por meio de uma agenda regressiva para classe trabalhadora, uma vez que se ancora em três linhas prioritárias

de atuação, “ordem e progresso”; “privatizar tudo o que for possível” e implementar uma “democracia da eficiência”, as quais combinam medidas políticas e institucionais de maior repressão sobre os trabalhadores e melhores condições para a acumulação capitalista (BRAZ, 2017).

Com o quadro político instalado, Temer, desde que assumiu interinamente a presidência, vem implementando essa agenda regressiva por meio de projetos de lei e decretos que avançam no parlamento. Dentre os itens dessa agenda, o governo golpista busca contrarreformas profundas que vêm causando o desmonte dos direitos sociais, de cidadania e trabalhistas já inscritos na Constituição Federal de 1988, além de destruir todas as marcas deixadas pelos governos democráticos, legitimamente eleitos pela maioria do povo brasileiro (CASTRO, 2016).

Entre as primeiras medidas adotadas pelo governo golpista na via da regressão, encontra-se a exclusão de alguns Ministérios, entre eles o das Mulheres, o da Igualdade Racial, o dos Direitos Humanos e o da Juventude, sendo excluído também o da Cultura, porém este último foi recriado em razão de pressão popular, representada expressamente por vários artistas brasileiros.

Ele também extinguiu a Casa Militar da Presidência da República, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Controladoria Geral da União. O Ministério da Cultura antes de ser recriado, se fundiu ao da Educação, enquanto o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos foi anexado ao Ministério da Justiça e Cidadania. Já a Controladoria Geral da União foi transformada em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

Nessa conjuntura, o governo golpista ao implementar essa agenda regressiva já conseguiu aprovar a Lei nº 13.334/2016 (originada da Medida Provisória nº 727/2016), que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, destinando-se à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. Essa lei abre espaço sem precedentes para outras medidas de privatização com total desresponsabilização e aval do Estado, possibilitando a venda de tudo que for possível no âmbito estatal.

Outra medida preocupante aprovada pelo governo golpista foi a Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 15 de dezembro de 2016, originada da Proposta de Emenda Constitucional - PEC 241/55-2016 (PEC do teto dos gastos públicos). A

aprovação dessa EC altera o ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2018)

Dito de outro modo, significa a contenção (o congelamento) de gastos públicos pelos vinte anos subsequentes, implicando, por sua vez, numa ruptura completa do processo de institucionalização das políticas públicas de saúde e educação (além de outras), redirecionando a atuação estatal para uma lógica de mínimos necessários, ao mesmo tempo em que alarga o campo de atuação privada lucrativa no âmbito dessas (e outras) políticas sociais (CARDOSO JUNIOR, 2016, p. 21).

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a EC 95 poderá trazer consequências desastrosas para as políticas públicas até 2036. Os pesquisadores estimaram que a perda de receitas na área da saúde poderá chegar em R\$ 1 trilhão, dependendo das variações do PIB. Na Assistência Social, relativo ao programa Bolsa Família e ao BPC, poderá ocorrer uma redução de aproximadamente R\$ 868 bilhões em duas décadas, uma perda de cerca de 50%, aprofundando-se a focalização dos programas sociais e das políticas sociais como um todo (BRAZ, 2017).

No que tange a Política de Assistência Social, Temer vem propondo para a pasta arranjos que estão alterando seu desenho para dar conta de outras políticas setoriais, distorcendo, inclusive, suas funções previstas constitucionalmente.

Nessa linha, Temer, ao extinguir o Ministério do Desenvolvimento Agrário, fundiu ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criando o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), por meio da Lei nº 13.341/2016 da Presidência da República.

Segundo Castro (2016, p. 3), a incorporação dessa nova função é inadmissível, uma vez restringe a questão agrária às vulnerabilidades condicionadas pela dificuldade de convívio no meio rural e de garantia de sustento por meio de atividade agrícola em configurações familiares. Segundo o autor, levar essa função para dentro do MDS é ignorar a finalidade de construção de alternativas sustentáveis à ocupação e propriedade da terra no meio rural. Entretanto, no golpe em curso nesse país, o MDS vem operando como MDSA, assumindo a pasta agrária, congregando Assistência Social e questão agrária.

Temer, além de alterar a função do MDS, já cortou vários programas sociais, dentre eles o PRONATEC, o Cientistas para o Mundo, alterou as regras do Minha Casa Minha Vida, e vem lançando programas pontuais sem previsão orçamentária o que é inconstitucional. Dentre os programas lançados, destaca-se o Criança Feliz, o Plano Progredir – voltado para ações do governo federal para gerar emprego e renda e promover a autonomia das pessoas inscritas no Cadastro Único e dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); anunciou o Bolsa Dignidade voltado a acrescentar R\$ 20,00 ao benefício do PBF para que as famílias façam trabalho voluntário e exijam que os jovens trabalhem na iniciativa privada no turno inverso à escola.

O corte desses programas em detrimento destes outros que estão sendo lançados implica em mais focalização, seletividade e restrição de direitos, distanciando cada vez mais a perspectiva universalista contida na PNAS e aproximando a investida neoliberal, precarizando intensamente a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios, o funcionamento e o atendimento das necessidades dos usuários, bem como as condições de trabalho.

Segundo Castro (2016, p. 3), ainda seguindo essa lógica de desmonte na Assistência Social, o governo golpista anunciou que irá estimular financeiramente os municípios a excluírem beneficiários do Programa Bolsa Família, pois quanto mais pobres forem excluídos do cadastro, mais recursos o município vai receber. Dessa forma, contrário ao que o governo Dilma vinha fazendo ao estimular financeiramente os municípios a fazerem buscas ativas das famílias ainda não localizadas e identificadas no cadastro e que se encontram em pobreza e miséria extrema, o governo ilegítimo busca excluir os segmentos mais vulneráveis do acesso amplo aos seus direitos à Assistência Social pública.

Nessa circunstância, os impactos sociais gerados nas famílias e indivíduos atendidos pelos programas compensatórios da Assistência Social, sinalizam fortemente a centralidade que vem adquirindo a Assistência Social, pois é sabido que os benefícios pagos acabam assumindo um importante peso na renda ou na ausência dessa, sendo em muitos casos a única fonte de renda existente. Os programas de transferência de renda nesse aspecto têm se constituído como o principal elemento de acesso a bens e serviços circunscritos no circuito de compra e venda de mercadorias (MOTA, 2010).

Dessa maneira, de acordo com Mota (2010), na conjuntura atual, esta dimensão compensatória é redimensionada em função do crescimento do

desemprego e das massas de trabalhadores supérfluos para o capital. Assim, a assistência na contemporaneidade está assumindo um papel na esfera da proteção social que termina por suprir necessidades que seriam do âmbito de outras políticas.

Nesse sentido, além disso, entre as propostas mais preocupantes que o governo vem propondo para a Política de Assistência Social, destacam-se as seguintes:

1. Desmonte na lógica da seguridade social, alterando regras no acesso aos benefícios, propondo desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo;
2. Desmonte do órgão gestor da Assistência Social, aglutinando no órgão gestor da Assistência Social em todo o país, outras ações (combate à droga, desenvolvimento agrário e operação de benefícios previdenciários), alheias aos objetivos da Assistência Social como mecanismo de proteção em todos os ciclos de vida; amparo social à criança; maternidade; descaracterizando-a como uma política setorial com ações, inclusive, comprometendo a sua eficiência como coordenador nacional da política de Assistência Social;
3. Desmonte do Bolsa Família, ignorando seu potencial estratégico de promoção de vida digna para as famílias pobres, viabilizando seu acesso a outros serviços públicos que alargam suas oportunidades. Diminuir sua cobertura é jogar milhões de famílias à sua própria sorte, retornando à condição de pobreza extrema que já havia sido superada;
4. Desmonte do BPC, uma vez que o acesso ao benefício já é bastante limitado, pois exige que a família tenha uma renda per capita inferior a R\$ 220,00⁴⁴. Desvincular do salário mínimo é comprometer a sobrevivência de milhões de pessoas e seus dependentes, que muitas vezes só há essa renda para o sustento da família, visto que é incompatível com a renda do trabalho.
5. Desmonte da rede pública de atendimento da Assistência Social, deslocando o cadastro único e a gestão dos benefícios de transferência de renda dos territórios onde vivem as famílias para as poucas agências do INSS (CASTRO, 2016, p. 4)

Essas propostas são avassaladoras, sinônimo de desmonte da Política de Assistência Social, acarretando em grandes perdas para a população que dela necessitar. Essas propostas vêm causando mobilizações por parte de gestores, conselheiros, trabalhadores do SUAS, e de outras instituições, principalmente as do INSS, movimentos sociais e a população de modo geral, os quais saem às ruas demonstrando insatisfação e manifestando-se contra essas propostas.

⁴⁴ Ao atualizar essa renda per capita de acordo com o salário do ano 2018, que é de R\$ 954,00, a renda per capita mínima passa a ser R\$ 238,50.

Uma das últimas ações do governo golpista na Assistência Social foi o lançamento do programa “Futuro na Mão: dando um jeito na vida financeira”, lançado pelo MDSA. Este programa tem como uma de suas metas o “Programa de educação financeira” voltado aos beneficiários do Bolsa Família no intuito de “melhorar a gestão do orçamento familiar, quebrar o ciclo da pobreza entre gerações e garantir o bem-estar de milhares de brasileiros beneficiários do Bolsa Família (SILVEIRA, 2018).

O programa foi lançado recentemente para as famílias beneficiárias do PBF e será executado via CRAS. É considerado pelo governo uma “inovação”, e um “dos maiores programas de educação financeira voltado para famílias de baixa renda do mundo”. No entanto, numa análise crítica, tal programa é claramente de cunho higienista moralizador e expressa a intervenção progressista do Estado, orientada pela perspectiva liberal, gerencialista e meritocrática (SILVEIRA, 2018).

Segundo Silveira (2018) as famosas “portas de saídas” com as “generosas” ofertas do Estado benfeitor propostas por este governo, substituem políticas públicas integradas como o acesso ao microcrédito; a inserção no mundo do trabalho pela qualificação profissional, econômica solidária e outras iniciativas produtivas; a agricultura familiar e a segurança alimentar; além de políticas econômicas que desonerem o trabalho, gerem renda e empregos. Mais do que isso, demonstram a perversidade da elite que coloniza o Estado e entende o direito como outorgar, concessão, e não como conquista parcial, diante da desigualdade histórica, aprofundada num contexto de golpe.

De acordo com Silveira (2018), é preciso reconhecer que este programa é coerente com os demais programas pontuais que estão assolando e desmontando o SUAS, notadamente o Criança Feliz e as demais propostas como o Bolsa Dignidade, que espera condicionar o recebimento de variável pelo cumprimento de contrapartidas como o trabalho voluntário.

Ademais, é preciso reconhecer que o governo vem avançando na implementação da agenda regressiva aludida no documento “Ponte para o Futuro”, sustentado sem dúvida pela conjuntura que se formou a partir do *impeachment*, que é de ascensão das forças mais conservadoras e até mesmo reacionárias que estão operando em todos os segmentos da sociedade brasileira (Congresso Nacional, Judiciário, forças policiais) e encontram respaldo em movimentos de direita financiados pela burguesia nativa e estrangeira que participaram das mobilizações para derrubar o governo (BRAZ, 2017).

Nesse cenário, a Assistência Social no conjunto das políticas da seguridade social é a política que mais vem sofrendo, segundo Behring e Boschetti (2011), para se materializar como política pública e para superar algumas características históricas como: morosidade na sua regulamentação como direito, redução e residualidade na abrangência, visto que os serviços e programas ainda não atingem toda população que deveria ter acesso aos direitos; manutenção e mesmo reforço do caráter filantrópico, com forte presença de entidades privadas na condução de diversos serviços, sobretudo os direitos das pessoas idosas e deficientes; permanência de apelos, ações clientelistas e ênfase nos programas de transferência de renda, de caráter compensatório.

Nesse contexto, o governo Temer de forma avassaladora vem construindo maneiras de as reforçar, mediante as medidas que vem tomando, na condução dessa política. O ilegítimo governo Temer, de modo geral, é claramente impopular e vem tomando medidas que estão usurpando os direitos de cidadania inscritos na Constituição Federal de 1988, causando preocupação ao futuro das novas gerações que sofrerão as consequências do golpe.

Esse governo voltou a trazer para esfera pública propostas retrógradas, focalistas e meritocráticas com o avanço do conservadorismo no Brasil e ameaça à democracia, num contexto de congelamento dos recursos com a Emenda Constitucional nº 95, de desmonte dos sistemas públicos, e de contrarreformas que aprofundam a desigualdade, a pobreza e outras violações de direitos humanos, como o trabalho infantil. Nesse cenário a tendência dos próximos governos é aprofundar essa situação, resistir coletivamente é a única solução.

Diante desse quadro de temeridades, encontrar formas para enfrentar ao seu avanço é tarefa diária na luta de classes, visto que esse sempre foi o motor das transformações e conquistas em direitos e políticas públicas. Lutar contra seu avanço na Política de Assistência Social é imprescindível para que essa política continue atuando numa perspectiva de direito social, avançando na resolução de suas lacunas, indefinições e desafios em tempos de construção do SUAS.

Em suma, ao longo desse capítulo constatou-se até aqui na trajetória da Assistência Social no Brasil que essa política se move num espaço marcadamente contraditório, numa tensão constante de inclusão e exclusão, trabalho e não-trabalho, rupturas e continuidades, assumindo por isso marcas demasiadamente conjunturais

e estruturais, sendo necessário desmitificá-la procurando compreender o lugar e a função que ela ocupa no projeto da ordem burguesa.

Além disso, constatou-se que a Política de Assistência Social na contemporaneidade se ampara num conjunto normativo que estrutura as lutas, os debates e a sua defesa. Entretanto, enquanto direito social ainda há uma intensa dificuldade em defendê-la sem essa perspectiva normativa como algo fundamental. A noção de política pública como um direito social a todos que dela necessitarem ainda sofre o ranço do assistencialismo e é preciso lutar muito para que a defesa dessa política não esteja submetida às ordens do trabalho, visto que é não contributiva. Avançar nessa luta é premente compreendendo de fato o que significa lutar pela Assistência Social como direito.

Ante esse arrazoado sobre o delineamento da Assistência Social no Brasil – situando panoramicamente as diversas concepções que assumiu ao longo da história, especificamente antes e depois da Constituição Federal de 1988 – seguida de considerações sobre o neoliberalismo, políticas sociais e Seguridade Social no Brasil, perpassando pelos rebatimentos causados nessa política com a reestruturação produtiva e a contrarreforma do Estado, e de como ela vem se configurando nos anos 2000 com construção e efetivação do SUAS e nos últimos governos, principalmente os petistas e na conjuntura atual, em especial voltado as consequências do golpe em curso nesse país, apresentando ainda o conjunto normativo em vigor e as questões polêmicas presente na contemporaneidade, concatena-se o processo histórico em que se desvelou a Assistência Social.

Com base nesses elementos, segue no próximo item uma discussão sobre inserção do Serviço Social na Política de Assistência Social, destacando-se as atribuições e competência profissionais, a atuação do/a assistente social nos CRAS e nos CREAS, procurando problematizar particularmente as requisições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) que são encaminhadas a essas unidades e as implicações decorridas.

3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS AS IMPLICAÇÕES DO ATENDIMENTO A REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Na história da Política de Assistência Social no Brasil o Serviço Social comparece, num primeiro momento, como participante das práticas assistencialistas, filantrópicas e outras, próprias de uma cultura política conservadora que caracteriza esta política social. Ao mesmo tempo, a profissão comparece também com um protagonismo importante nas lutas coletivas e nos processos de transformação dessa política social, com vistas a efetivá-la como política pública de direito, no âmbito da seguridade social. Na sua história recente tem sido um dos espaços sociocupacionais de maior expressividade de atuação da categoria profissional.

O Serviço Social, historicamente como profissão, segundo Yamamoto e Carvalho (1998), emergiu em 1930, enquanto um tipo de especialização do trabalho coletivo dentro da divisão social do trabalho particular à sociedade industrial. Em seu nascedouro o trabalho profissional, no que tange a Política de Assistência Social, se deu por meio de ações em que o profissional era o agente fundamental de sua execução, na perspectiva da bem-estar. Pós Constituição Federal de 1988, o trabalho profissional caminhou dentro do campo da viabilização de direitos, tendo em vista o movimento de reconceitualização da categoria, aliada ao fato da Assistência Social passar a ser política pública de direitos.

O Serviço Social é uma profissão de caráter sociopolítico, crítico e interventivo, que se utiliza de instrumental científico multidisciplinar das Ciências Humanas e Sociais para análise e intervenção nas diversas refrações da questão social. A profissão é regulamentada pela Lei nº 8.662/1993 e ao longo do tempo construiu um arcabouço jurídico-normativo teórico-metodológico, técnico-operativo, ético-político e ideológico e filosófico, expresso epistemologicamente pelo marxismo, orientado pelo Projeto Ético-Político Profissional, para embasar o trabalho profissional.

As atribuições privativas e as competências profissionais fazem parte desse universo, delineando prerrogativas exclusivas e a capacidade para apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto nos diversos locais em que a profissão atua.

Como profissão, o Serviço Social no Brasil e no mundo existe há oito décadas e, ao longo da sua história, o enfrentamento das múltiplas expressões da questão

social tem sido o objeto de trabalho nos inúmeros espaços sociocupacionais em que a profissão se insere.

No Brasil, a Assistência Social, desde a origem do Serviço Social, tem se apresentado como um desses espaços, e com o processo de consolidação do SUAS e expansão da Assistência Social demarcado nos anos 2000, houve um crescimento do mercado de trabalho profissional, aumentando os postos de trabalho para os assistentes sociais. Essa ampliação trouxe para os trabalhadores do SUAS, incluindo o assistente social, um conjunto de atribuições, inaugurando novas exigências ao cotidiano do exercício profissional, merecendo reflexões sobre como isso se desdobra na contemporaneidade.

O assistente social ao compor as equipes de trabalho interprofissionais é demandado no âmbito do SUAS a realizar as atribuições e competências profissionais definidas pela PNAS, sendo que a formação, experiência e intervenção histórica dos assistentes sociais nessa política social não só os habilitam a compor as equipes de trabalhadores, como atribuem a esses profissionais um papel fundamental na consolidação da Assistência Social como direito de cidadania (CFESS, 2011).

Dessa forma, as atribuições privativas e as competências profissionais, sejam aquelas realizadas na Política de Assistência Social ou em outro espaço sociocupacional são orientadas e norteadas nos direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional, na Lei de Regulamentação da Profissão e nas resoluções do CFESS que devem ser observados e respeitados, tanto pelos profissionais, quanto pelas instituições empregadoras.

Diante disso, nesta seção do presente trabalho, procura-se situar a trajetória do Serviço Social na Política de Assistência Social no Brasil, seguido da discussão sobre as atribuições e competência profissionais, bem como as definidas pela PNAS, especificamente a atuação do(a) assistente social nos CRAS e nos CREAS, procurando problematizar particularmente as requisições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) que são encaminhadas a essas unidades e as implicações decorrentes dessas requisições. Além disso, será discutido sobre as demandas e requisições no âmbito do SUAS, as requisições do Sistema de Justiça e a interface com o Serviço Social.

Assim sendo, no primeiro item, inicialmente, procura-se situar a trajetória do Serviço Social na Política de Assistência Social no Brasil, abordando seu delineamento antes e depois da Constituição Federal de 1988, buscando relacionar

os processos de luta e resistência da categoria para torná-la política pública.

No segundo item, procura-se situar as atribuições privativas e as competências profissionais do assistente social, particularizando em especial sua configuração nos CRAS e nos CREAS, a partir das competências definidas pela PNAS, a fim de as esclarecer teoricamente, explicitando sua diferenciação, finalidade no âmbito do SUAS e como elas podem ser articuladas por outras políticas públicas setoriais, interinstitucionais e especificamente com os órgãos do Sistema de Justiça, consoante estabelecem as normas do SUAS, dialogando para tanto com dados da pesquisa.

No terceiro item, aborda-se a configuração do trabalho profissional do assistente social nos CRAS e nos CREAS, procurando problematizar particularmente as requisições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) que são encaminhadas a essas unidades, apresentando dados da pesquisa.

No quarto item, aborda-se sobre a diferença entre demandas e requisições e a sua finalidade no âmbito do SUAS e no Sistema de Justiça, a fim de melhor qualificar a discussão.

No quinto item, aborda-se sobre as requisições no âmbito do SUAS, discutindo como emergem, quais atores envolvidos, como pode se relacionar com o Sistema de Justiça e a importância da construção dos fluxos de atendimento.

No sexto item, aborda-se sobre a distinção entre demandas profissionais e institucionais e àquelas direcionadas ao Serviço Social no SUAS, no intuito de complementar o debate sobre as requisições problematizadas.

No último item, aborda-se as implicações decorrentes de requisições do Sistema de Justiça para o trabalho do assistente social nos CRAS e CREAS, ponderando os rebatimentos que vem causando na direção social estratégica da profissão afetando as competências e atribuições profissionais, apresentando, para tanto, dados da pesquisa.

3.1 A INSERÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo Silva (2014), perquirir a trama que marca a atuação profissional do assistente social no espaço sociocupacional, demarcado pela Política de Assistência Social, é caminho necessário para uma inserção ativa, crítica e propositiva desse

profissional nesse contexto tensionado por múltiplas contradições. Sendo assim, trata-se de um breve estudo que recupera criticamente a participação ativa da categoria na implantação dessa política, bem como dos dilemas enfrentados na execução do SUAS.

Inicialmente, convém destacar que segundo Iamamoto e Carvalho (1998), o Serviço Social historicamente, como profissão, emergiu em 1930 enquanto um tipo de especialização do trabalho coletivo dentro da divisão social do trabalho particular à sociedade industrial. De forma que esse processo exigiu profissionais especialmente qualificados para o atendimento às necessidades inerentes à sociedade capitalista.

De acordo com Bravo (2007), os primeiros profissionais de Serviço Social surgiram no final do século XIX na Europa, berço de desenvolvimento do capitalismo industrial. Nesse período, a prática profissional enfatizava a atenção aos aspectos socioeconômicos, decorrentes das expressões da questão social que emergiam dessa conjuntura.

No Brasil, o Serviço Social surge influenciado pela configuração adjacente existente no continente europeu. A formação profissional na origem, a partir do período de 1930, voltou-se para a atenção aos aspectos socioeconômicos, embasada na corrente teórica positivista⁴⁵. Os profissionais dessa época atuavam como reguladores da ordem social e moral, com técnicas de higienização e práticas educativas voltadas a trabalhar no indivíduo a aceitação dos padrões societários estabelecidos (BRAVO, 2007).

Segundo Iamamoto e Carvalho (1998), o Serviço Social no Brasil se desenvolveu como profissão integrada ao setor público. Neste, a atuação estava voltada principalmente à progressiva ampliação do controle do Estado sob a sociedade civil, vinculando-se também “[...] a organizações patronais privadas, de caráter empresarial, dedicadas as atividades produtivas propriamente ditas e a prestação de serviços sociais a população” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p. 79).

Na trajetória histórica da profissão observa-se que a sua inserção na área da Assistência Social sofreu influências das transformações da Política de Assistência

⁴⁵ Segundo Löwy (1985) concepção positivista é aquela que afirma a necessidade e a possibilidade de uma ciência social completamente desligada de qualquer vínculo com as classes sociais, com as posições políticas, os valores morais, as ideologias, as utopias, as visões de mundo. Esse referencial teórico embasou a atuação profissional nos de 1930, estando enraizado no conservadorismo, ligado à Igreja Católica, tendo como pressuposto que as desigualdades sociais eram naturais e, portanto, insuperáveis.

Social em cada conjuntura.

Assim sendo, de acordo com Sposati *et al.* (1987) o trabalho profissional do Serviço Social nesta Política iniciou a partir do momento que o enfrentamento das expressões da questão social passou a ser área programática da ação governamental. Isto é, à medida que o Estado brasileiro passou a se responsabilizar pelas condições de reprodução da força de trabalho, incorporou o Serviço Social, transformando seus profissionais em agentes técnicos fundamentais na execução desta área programática.

De modo que a presença do assistente social introduziu procedimentos racionais, técnicos e científicos na execução das ações assistenciais, garantindo, segundo o governo, uma perspectiva de justiça na operação da assistência aos pobres.

Nesse sentido, segundo a autora, a inserção do assistente social se deu historicamente sob duas dimensões: “numa, para dar conta, com outros profissionais, da fase assistencial das políticas de corte social; noutra, como agente primordial dos programas de Assistência Social pública” (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 39).

Dessa maneira, destaca-se a ação profissional desenvolvida pelos assistentes sociais na era Vargas (1930-1945). Nesse período, os profissionais passaram, a partir de 1942, com a instituição da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), a atuar em programas assistenciais pontuais e fragmentados com indivíduos e grupos. Assim, a assistência, conforme a autora, começou “a se configurar quer como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais”. O Serviço Social, para tanto, surgiu como nova técnica do governo para efetivar essa formulação (SPOSATI *et al.*, 1987, p. 42).

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social da Indústria (SESI), respectivamente criados em 1942 e 1946, foram expoentes da atuação profissional dos assistentes sociais. Esses organismos criaram um complexo de medidas assistenciais e educativas voltadas à adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão. Os assistentes sociais, por sua vez, eram os principais executores desses programas imprimindo ordem social e adequação dos sujeitos às regras da sociedade industrial (SPOSATI *et al.*, 1987).

Com o fim da II Guerra Mundial, os países europeus criaram o *Welfare State* sob o viés da promoção social, como foi discutido no segundo capítulo deste trabalho.

No Brasil, essa perspectiva não aconteceu tal como nos países europeus, assim, as ações na Assistência Social caminharam para a dicotomia entre assistência e promoção social, exigindo um processo de modernização e ampliação das políticas sociais (SPOSATI *et al.*, 1987).

Nesse período, surgiram como ações da Assistência Social atividades de pronto-socorro social, ou seja, atividades de ajuda material ou financeira destinadas às populações com problemas agudos de subsistência, em geral executadas por voluntários ou auxiliares sociais. Essas atividades passaram a ser relegadas ao Serviço Social, tanto pelo seu caráter paliativo e clientelístico, quanto pelas limitações que traziam a afirmação do assistente social como profissional (SPOSATI *et al.*, 1987).

Na década de 1950, por outro lado, o populismo passou a ser reforçado como forma política de legitimação do poder, período em que houve forte concessão de benefícios à massa trabalhadora. A Assistência Social, com isso, adquiriu, no discurso governamental, nova amplitude. Assim, além dos programas de pronto-socorro social destinados aos mais pobres, surgiu a prestação de serviços sociais básicos, por meio de programas de desenvolvimento comunitário destinados às comunidades e regiões pauperizadas (SPOSATI *et al.*, 1987).

Segundo Sposati *et al.* (1987), essas atividades destinavam-se a romper o ciclo de dependência e provocar a integração de indivíduos e grupos no mercado de trabalho, com a promessa de ascensão socioeconômica. A partir disso, expandiram-se os programas de alfabetização de adultos, a formação de mão-de-obra, a formação social e desenvolvimento comunitário, contando com a atuação massiva dos assistentes sociais, sendo todos esses programas moldados por organismos internacionais.

O início da década de 1960 é marcado por um movimento de contradependência e denúncia dos modelos e programas importados, iniciando-se uma onda desenvolvimentista com propostas de reforma de base e realização de programas sociais nacionais. Esse movimento fez com que o Serviço Social se reposicionasse frente às características da realidade brasileira. Assim, o Serviço Social, nos meados dos anos de 1960, começou a explicitar conteúdo político a sua prática, o que se acentuou na década de 1970 (SPOSATI *et al.*, 1987).

Historicamente, de acordo com Yamamoto (1982), o período que antecede a década de 1970, especificamente dos anos de 1930 a 1960, ou seja, do nascedouro da profissão até os anos de 1960, o Serviço Social foi uma categoria que no seu

exercício profissional visava o enquadramento dos trabalhadores nas relações sociais vigentes, reforçando a mútua colaboração entre capital e trabalho, sob bases doutrinárias de cunho caritativo, em nada relacionado com a defesa de direitos.

De acordo com Paulo Netto (2015), é inconteste que o Serviço Social no Brasil, até a primeira metade da década de 1960, não apresentava polêmicas de relevo, mostrando uma relativa homogeneidade nas suas projeções interventivas, sugerindo uma grande unidade nas suas propostas profissionais, sinalizando uma formal assepsia de participação político-partidária, carecendo de uma elaboração teórica significativa e plasmando-se numa categoria profissional onde parecia imperar, sem disputas de vulto, uma consensual direção interventiva e cívica.

De modo que a ruptura com esse cenário tem suas bases na laicização do Serviço Social, que implicou na renovação da categoria e consequente disputa pela hegemonia do processo profissional em todas as suas instâncias (PAULO NETTO, 2015).

Neste despertar da categoria, há que se considerar o Movimento de Reconceituação do Serviço Social⁴⁶. Ao resgatar os componentes teórico-metodológico da profissão, desencadeia entre os assistentes sociais a possibilidade de novas formas de apreensão da realidade e a compreensão crítica e política de sua prática (SPOSATI *et al.*, 1987).

A reconceituação permitiu que os assistentes sociais se distanciassem criticamente do significado de suas ações, passando a compreender que através de suas atividades, se cumpriam fins sociais que ocupavam posições estruturais distintas e antagônicas (SPOSATI *et al.*, 1987).

Com o golpe militar em 1964, o desenvolvimento das reformas de base nacionalistas pela via democrática desmoronou, sendo substituída por uma concepção de internacionalização e modernização, criando-se condições aceleradas a uma ação do capital estrangeiro. Nesse período instalou-se a recriação de programas assistenciais voltados para a repressão das classes subalternas, despolitizando as organizações dos trabalhadores, deslegitimando por sua vez a atuação do Serviço Social na perspectiva da renovação, dando continuidade ao

⁴⁶ Este movimento tem como marco o Seminário Latino-Americano de Porto Alegre, em 1965. Pela primeira vez os profissionais latino-americanos superavam a influência americana que recortava os Congressos Pan-Americanos de Serviço Social. A partir dessa data há uma profusão de produções argentinas, que irão se difundir na América Latina (SPOSATI *et al.*, 1987).

Serviço Social tradicional⁴⁷ (SPOSATI *et al.*, 1987).

Segundo Paulo Netto (2015), equivale a afirmar que ao iniciar um movimento de reconceituação instaurando condições para uma renovação do Serviço Social de acordo com as suas necessidades e interesses, a autocracia burguesa criou simultaneamente um espaço onde se inscrevia a possibilidade de se gestarem alternativas às práticas e às concepções profissionais que ela demandava.

De acordo com Sposati *et al.* (1987), as tendências observadas na década de 1950 são retomadas no pós-1964 em grau de maior racionalidade e sofisticação técnica. As políticas públicas retomam um enquadramento transnacional. O planejamento social constitui-se no corretivo do planejamento econômico.

Segundo Sposati *et al.* (1987) a apreensão do uso da repressão-assistência das classes subalternas não se deu de imediato para os assistentes sociais. A busca pela hegemonia profissional pela racionalidade do planejamento e pela teorização científica do fim da década de 1960 e do início dos anos de 1970 condicionaram o Serviço Social brasileiro a uma forma de inserção no Estado tecnocrático, constituindo-se, assim, a denominada primeira vertente nacional-modernizadora do Serviço Social brasileiro, frente ao Movimento de Reconceituação, emergindo nesse período a expansão das agências de formação e a tentativa de erosão do Serviço Social tradicional.

Segundo Paulo Netto (2015), entende-se por renovação o conjunto de características novas que, no marco das constrictões da autocracia burguesa, o Serviço Social articulou à base do rearranjo de suas tradições e da assunção do contributo de tendências do pensamento social contemporâneo, procurando investir-se como instituição de natureza profissional datada de legitimação prática, através de respostas a demandas sociais e da sua sistematização, e de validação teórica, mediante a remissão às teorias e disciplinas sociais. A renovação implica a construção de um pluralismo profissional.

À medida, porém, que os assistentes sociais foram se dando conta da leitura crítica da sociedade, passaram a questionar seu aparato técnico de trabalho, mostrando como o racionalismo usado na profissão criava o ocultamento da exploração social e do engodo, implícito na ilusão da implantação do Estado Bem-Estar Social. Dessa forma, foi se evidenciando a fragilização da vertente racional

⁴⁷ O documento de Araxá, de 1967, marca bem esta posição para o Serviço Social, reiterada no documento de Teresópolis, de 1969 (SPOSATI *et al.*, 1987).

modernizadora da profissão, ao passo que o Estado tecnocrático-ditatorial não respondia às suas metas (SPOSATI *et al.*, 1987).

Com isso, retomaram-se as contribuições teóricas do Movimento de Reconceituação formuladas a partir de 1965 em outros países latino-americanos. No entanto, a leitura marxista da sociedade capitalista a partir da vertente althusseriana, contribuiu para que os assistentes sociais brasileiros, na busca de uma leitura progressista da prática, terminassem por caracterizá-la como fadada à reprodução ideológica dos interesses do capital (SPOSATI *et al.*, 1987).

A busca da transformação social nessa vertente é considerada incompatível com a prática institucional, visto que o Estado permaneceu irreduzível na dominação ideológica das classes subalternas. Nesse impasse, a maioria dos assistentes sociais assalariados e as políticas sociais se gestando no bojo das instituições públicas, dificultaram maiores mudanças, condensando parte do Movimento de Reconceituação a uma perspectiva de reatualização do conservadorismo (segunda vertente da profissão). Por outro lado, a população continuou demandando essas instituições na busca de serviços para resolver sua sobrevivência (SPOSATI *et al.*, 1987).

A busca pela superação da prática tripartida, caso/grupo/comunidade, acrescenta-se, na reconceituação, uma nova questão: a de superar as compartimentações entre assistência/promoção/transformação ou, ainda, entre prática institucional/prática alternativa, que trazem em seu bojo fundamentos ideológicos irreduzíveis (SPOSATI *et al.*, 1987).

Nesse sentido, contrapõe-se à leitura ingênua a leitura determinista da realidade e, mais uma vez, a questão da Assistência Social não é prioridade para o governo, sendo mantida como repressão das classes subalternas. A consciência da ineficácia social das políticas sociais em 1970-1980, atreladas a um Estado comprometido com um processo de expansão capitalista monopolista, principalmente como resultado da conjuntura de luta que se instala no país, a partir dos movimentos sociais, levam o Serviço Social a rever suas propostas de ação (SPOSATI *et al.*, 1987).

Segundo Paulo Netto (2015), o Serviço Social, ao rever suas ações, entra na terceira direção do processo de renovação da categoria, denominado intenção de

ruptura⁴⁸. Esse processo volta-se para a ruptura com o Serviço Social “tradicional”, e, ao contrário das direções anteriores, esta possui como substrato nuclear uma crítica sistemática ao desempenho tradicional e aos seus suportes teóricos, metodológicos e ideológicos. Com efeito, ela manifesta a pretensão de romper quer com a herança teórico-metodológica do pensamento conservador (a tradição positivista), quer com os seus paradigmas de intervenção social (o reformismo conservador).

O III Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, realizado em 1979, é um marco histórico: os congressistas repudiam a Comissão de Honra do Congresso, substituindo-a pelo trabalhador espoliado. A presença de lideranças sindicais no encerramento é o divisor de águas com os poderes instituídos, pois vinham denunciando junto com os movimentos sociais a miserabilidade da população em detrimento do discurso distributivista das políticas sociais governamentais no pós-1975. Este posicionamento profissional não deixa de refletir as críticas então vigentes quanto às políticas sociais (SPOSATI *et al.*, 1987).

A partir desse Congresso, algumas medidas relativas à política social tiveram efeito, entre elas a extensão da cobertura previdenciária à quase totalidade da população urbana e parte da população rural, a expansão dos organismo estatais, a exemplo a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Conselho de Desenvolvimento Social (CAS) e a instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), no entanto sem poder de decisão da população (SPOSATI *et al.*, 1987).

Aprofundar e sistematizar a prática social voltada para a transformação das condições opressivas de vida da população consubstanciaram a corrente hegemônica na profissão a partir de 1979.

Segundo Paulo Netto (2015), na entrada dos anos de 1980, os componentes básicos do acúmulo crítico ao tradicionalismo profissional não só estavam acessíveis aos assistentes sociais brasileiros como, principalmente, encontravam ampla ressonância entre suas vanguardas e em seus foros privilegiados e, mais ainda, animavam em larga medida a perspectiva renovadora da intenção de ruptura, que dispunha já de significativa audiência. Esse movimento da intenção de ruptura surgiu no quadro da estrutura universitária brasileira endossado pela teoria marxista e em meados da década de 1980, tornou-se quase hegemônico no discurso da categoria.

⁴⁸ O célebre “Método Belo Horizonte”, marca esse período na primeira metade da década de 1970 (PAULO NETTO, 2015).

Nesse sentido, a intenção de ruptura, segundo Paulo Netto (2015), possui uma ineliminável caráter de oposição em face da autocracia burguesa, e este tanto a distinguiu enquanto do processo de renovação do Serviço Social no Brasil das outras correntes profissionais quanto respondeu pela referida trajetória. Dessa forma, a intenção de ruptura deixou nítida a sua contraposição com a perspectiva modernizadora, mostrando-se objetivamente funcional ao peculiar reformismo do projeto da “modernização conservadora”.

A intenção de ruptura no seio da categoria avançou com o processo de redemocratização do país, demarcado pela deflagração da Constituição Federal de 1988, o clima de liberdades democráticas fertilizou sua propagação. Os assistentes sociais participaram comprometidos com a luta por direitos sociais e tiveram participação ativa nos debates para essa conquista, participando em especial de movimentos que permitiram consagrar nessa constituição a Assistência Social como política pública de direitos.

Pós Constituição de 1988, os assistentes sociais, junto aos organismos e entidades de representação da categoria, continuaram lutando pela efetivação da Assistência Social como política pública garantidora de direitos no âmbito da seguridade social.

Assim, tiveram participação nos anos de 1990 e anos 2000 nos debates via conselhos, conferências e como trabalhadores do SUAS na elaboração dos documentos que demarcam o marco legal da Política de Assistência Social e o marco legal do SUAS, em especial a LOAS, a PNAS, as NOBs (NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e orientações técnicas diversas. Além de tecerem críticas até hoje à forma neoliberal de como se expandiu a Política de Assistência Social e o campo de trabalho para os assistentes sociais, pós construção e efetivação do SUAS.

Nesse sentido, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) elaborou em 2011 a publicação, “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social”, a fim de oferecer elementos norteadores do trabalho profissional nesta política pública. É importante registrar que a publicação desse documento foi antecedida por um seminário nacional destinado a discutir o trabalho do assistente social no SUAS e que a primeira versão foi elaborada em conjunto com o Conselho

Federal de Psicologia (CFP) em 2007⁴⁹.

Esta publicação sintetizou a participação dos assistentes sociais nas conquistas dos documentos e momentos históricos que demarcam o marco legal da Política de Assistência Social e o marco legal do SUAS, discorrendo da seguinte forma

Os movimentos específicos do Conjunto CFESS-CRESS na luta pela instituição e consolidação da Assistência Social como política pública e dever estatal situam-se nesta compreensão de direitos, Seguridade Social e cidadania. De forma que esta tem sido a bússola que vem orientando, historicamente, sua ação em momentos importantes no processo de reconhecimento da Assistência Social como direito social e política de Seguridade Social, entre os quais cabe destacar:

- Durante a Constituinte (1987-1988), o CFESS participou ativamente nas subcomissões e Comissão da Ordem Social, sendo um ardoroso defensor da Seguridade Social como amplo sistema de proteção social, que deveria incluir a Assistência Social. Neste processo, contrapôs-se às forças que defendiam que a Seguridade Social deveria se limitar à Previdência Social;
- No transcorrer do processo de elaboração e aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS 1989-1993), o Conjunto CFESS-CRESS combateu ferozmente o veto do então Presidente Collor ao primeiro Projeto de LOAS; articulou a elaboração e apresentação ao Congresso de um amplo e alargado Projeto de Lei de Assistência Social (que infelizmente não foi aprovado); lutou no âmbito do Legislativo contra vários Projetos de Lei que defendiam ações extremamente restritivas de Assistência Social; apresentou inúmeras emendas ao Projeto de Lei que veio a ser aprovado e sancionado em 1993, no intuito de ampliar a renda per capita para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), incluir diferentes programas, projetos e serviços e garantir a descentralização e o exercício do controle social de forma autônoma pelos Conselhos nas três esferas [...];
- Após a aprovação da LOAS, o CFESS continuou lutando arduamente para sua implementação: entrou com ação judicial para que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) fosse instituído em 1994; participou de cinco gestões no CNAS, representando o segmento dos/as trabalhadores/as; elaborou e publicizou diversas manifestações em defesa do cumprimento da LOAS e, mais recentemente, do SUAS; em todos os estados brasileiros, os CRESS inseriram-se nas lutas pela formulação das leis orgânicas estaduais e municipais de Assistência Social e pela instituição dos conselhos de Assistência Social;
- Atualmente o CFESS possui assento no CNAS e os CRESS participam de diversos conselhos municipais e estaduais, bem como de fóruns que constituem espaços democráticos de luta pela defesa da Assistência Social e da Seguridade Social;

⁴⁹ A primeira versão intitulava-se “Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social” (BRASIL, 2007). Nesta versão discutia-se a atuação de ambas categorias mediante a recente aprovação da PNAS e das NOB, respectivamente em 2004, 2005 e 2006.

- O Conjunto CFESS-CRESS participou ativamente dos processos de discussão e debates para elaboração da PNAS, da NOB/SUAS e da NOB/RH, tendo elaborado e encaminhado ao CNAS diversas sugestões para a NOB/RH, sendo que muitas foram incluídas no documento final (BRASIL, 2011, p. 13-14).

Segundo Paulo Netto (2015), em meio a essas participações e conquistas, historicamente, o Serviço Social pós-constituição, enquanto profissão, realizou uma aproximação tanto mais profícua quanto mais sustentada por uma remissão teórico-metodológica à tradição marxista mediatizada por preocupações crítico-analíticas, sem a perda do seu conteúdo eversivo no que toca aos quadros sociopolíticos.

Com isso, o Projeto Ético-Político Profissional (PEP) foi criado e disseminado, tendo sido iniciado desde o processo de ruptura com o conservadorismo, demarcado no final dos anos de 1970, consoante afirma Vasconcelos (2015):

Este projeto nasce do processo de enfrentamento e denúncia do conservadorismo profissional iniciado na transição da década de 1970 à de 1980 com a “intenção de ruptura” [...] nomeado Projeto Ético-Político do Serviço Social Brasileiro (década de 1990, até os dias atuais). [...] Este projeto toma como base, antes de tudo, os princípios do Código de Ética do assistente social (que, não fragmentados, lhes servem de preceito) e o projeto de formação da ABEPSS, que traz explícita a referência na teoria social crítica – Marx e o marxismo. Ou seja, nos onze princípios do Código de Ética tomados como totalidade [...] rumo à emancipação humana (VASCONCELOS, 2015, p. 297).

O PEP, hoje hegemônico na categoria, pauta-se no compromisso dos assistentes sociais com os direitos da população. Nesse sentido, trata-se de um projeto crítico resultante de compromissos assumidos pela categoria no decorrer das décadas subsequentes a meados de 1960 e que tem fundamentos democráticos e progressistas em prol dos interesses da classe trabalhadora.

O PEP representa a posição ético-política, teórico-metodológica, técnico-operativa, ideológica e filosófica da categoria, que se expressa epistemologicamente pelo marxismo, em busca de uma sociedade mais justa, equânime, democrática e garantidora de direitos universais (FORTI; COELHO, 2015).

O Projeto Ético-Político Profissional não se objetiva em um documento específico, trata-se de valores que norteiam o exercício profissional. Dessa forma, é fruto da expressão do movimento político da categoria pela democratização da sociedade. Assim sendo, o PEP se materializa, especificamente, por meio do Código

de Ética Profissional/1993, a Lei de Regulamentação da Profissão (Lei n. 8.662/93) e as Diretrizes Curriculares para a Formação Profissional em Serviço Social – ABEPSS/1993.

Nesse sentido, os componentes que dão materialidade ao projeto são: a dimensão da produção de conhecimentos no interior do serviço social, pautada na esfera da sistematização, da investigação, dos processos reflexivos do fazer profissional e a dimensão político organizativa da profissão.

Nessa direção, pontua-se que a dimensão político-organizativa da profissão se refere ao Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, aos Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS, a Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) e as outras associações políticas organizacionais. E a dimensão jurídico-política da profissão se refere aos aparatos jurídicos já citados: Código de Ética Profissional, Lei de Regulamentação da Profissão e as Diretrizes Curriculares, além da Constituição Federal e legislações vigentes.

Destarte, o projeto profissional precisa ser apreendido pela categoria por meio, do tripé da profissão, pois trata-se de uma escolha ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa frente aos diferentes projetos profissionais e institucionais existentes nessa sociabilidade.

Assim, no que tange a dimensão ético-política profissional trata-se do compromisso que a profissão tem com a classe trabalhadora e com a transformação social. Já a dimensão teórico-metodológica remete-se ao embasamento do referencial teórico e o direcionamento da intervenção. Quanto à dimensão técnico-operativa, trata-se do domínio da instrumentalidade, incluindo os instrumentos e o domínio dos aportes legais e normativos que subsidiam a profissão.

Contudo, a materialização do projeto se dá através das ações interventivas dos profissionais no seu cotidiano de trabalho.

O que merece destaque é que o projeto profissional não foi construído numa perspectiva meramente corporativa [...]. Ainda que abarque a defesa das prerrogativas profissionais e dos trabalhadores especializados, o projeto profissional os ultrapassa, porque é histórico e dotado de caráter ético-político, que eleva esse projeto a uma dimensão de universalidade, a qual subordina [...] a dimensão técnico-profissional. Isto porque ele estabelece um norte, quanto à forma de operar o trabalho cotidiano, impregnando-o de interesses da coletividade ou da “grande política”, como momento de afirmação da teleologia, da liberdade e da práxis social (IAMAMOTO, 2008, p. 227).

Nesse sentido, como o PEP se coloca contrário aos ditames do capital, surgem dificuldades desafiadoras para efetivá-lo consoante apregoam os onze princípios do Código de Ética/1993, quais sejam, resumidamente:

o reconhecimento da liberdade como valor ético central [...]; defesa intransigente dos direitos humanos e recusa arbítrio e do autoritarismo [...]; ampliação e consolidação da cidadania [...]; defesa do aprofundamento da democracia [...]; o posicionamento em favor da equidade e da justiça social que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos às políticas sociais [...]; empenho na eliminação de todas as formas de preconceito [...]; garantia do pluralismo [...]; opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária [...]; articulação com os movimentos de outras categorias profissionais [...]; compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população [...] e exercício do Serviço Social sem ser discriminado [...] (CFESS, 2012, p. 121-131).

Com base nesses princípios não basta apenas segui-los, é importante introjeta-los e interpretá-los à luz do marxismo. Para tanto, o assistente social precisa ter conhecimento teórico-metodológico, ético-político, técnico-operativo e segurança na sua apreensão, a fim de compreender criticamente o movimento do real para intervir nas demandas do cotidiano. E, desta forma, apreender elementos capazes de favorecer alternativas coletivas para as demandas em favor dos usuários numa perspectiva emancipatória.

O PEP de modo geral deve ser apreendido como um processo histórico em permanente construção, o qual oferece elementos para uma leitura e uma atuação radicalmente crítica e anticapitalista, fundamentada nos princípios que introduzem o CEP referendada pela direção marxiana.

Com fulcro, segundo Rodrigues (2011), se traz à tona que historicamente o compromisso dos assistentes sociais com os direitos é algo recente, pois essa temática (de sua garantia e/ou ampliação) adentrou o universo (teórico-prático) da profissão no final dos anos 1970. De forma que sua incorporação explícita ocorreu com o Código de Ética de 1986, mas suas origens remontam ao início da construção do atual projeto profissional da categoria, o Projeto Ético-Político.

A permanente construção desse projeto de ruptura com o conservadorismo sob inspiração marxista vigora atualmente na profissão de forma hegemônica e com base nele. Após amplo debate marcado por conflitos e tensões, foram construídas as bases de sustentação ético-política, teórico-metodológica, técnico-operativa, ideológica e

filosófica da categoria, as quais fundamentam a base jurídico-normativa, destacando-se dentro do arcabouço teórico-metodológico o predomínio do pensamento crítico dialético, embasado à luz do marxismo, que permite apreender os fenômenos sociais (o objeto) para além da aparência, ou seja, o profissional, no cotidiano, ao se deparar com fenômenos sociais, objetos, demandas e necessidades os analisa considerando a historicidade, a contradição e a totalidade, observando a conjuntura, todos os aspectos que circundam e as condições objetivas de trabalho, a fim de que sejam emitidas respostas profissionais mais próximas da análise crítica da realidade.

No que tange à base jurídico-normativa, destacam-se do conjunto de normas que regulamenta a profissão a Lei nº 8.662, de 07 de junho de 1993 – Lei de Regulamentação da Profissão, a qual dispõe sobre as competências profissionais e as atribuições privativas do Assistente Social; a Lei nº 12.317, de 26 de agosto de 2010, que acrescenta dispositivo à Lei nº 8.662/1993, para dispor sobre a duração do trabalho do Assistente Social; a Resolução nº 273, de 13 de março de 1993 do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) que dispõe sobre o Código de Ética Profissional do/a Assistente Social (CEP); as Resoluções CFESS nº 290/1994, 293/1994, 333/1996, 594/2011 e 861/2012 que introduzem alterações ao CEP.

Além dessas destacam-se ainda a Resolução CFESS nº 660, de 13 outubro de 2013, que dispõe sobre o Código Processual de Ética (CPE); a Resolução CFESS nº 493, de 21 de agosto de 2006, que dispõe sobre as Condições Éticas e Técnicas do Exercício Profissional do Assistente Social e as Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS (1996).

Todas essas normas, dentre outras somadas aos fundamentos do PEP, formam um arco robusto que permite nortear o trabalho profissional e desenvolver a capacidade de atuação crítico-reflexiva, considerando a instrumentalidade, ponderações e as condições de trabalho.

Ante esse breve delineamento a respeito da inserção do Serviço Social na Política de Assistência Social no Brasil ao longo da história, clarificando mormente os caminhos que convergiram na gênese da profissão, suas ações em torno dessa política e as influências absorvidas dos processos de transformações sociopolíticas que modificaram os conceitos e fundamentos da Assistência Social e do Serviço Social na perspectiva da viabilização de direitos, apresenta-se a seguir uma discussão sobre as atribuições privativas e as competências profissionais do assistente social, particularizando em especial sua configuração nos CRAS e nos CREAS, a fim de as

esclarecer teoricamente, explicitando sua finalidade no âmbito do SUAS e como elas podem ser articuladas por outras políticas públicas setoriais, interinstitucionais e especificamente com os órgãos do Sistema de Justiça, consoante estabelecem as normas do SUAS.

3.2 ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS E COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS DO ASSISTENTE SOCIAL NO TRABALHO PROFISSIONAL NOS CRAS E CREAS

Segundo Lamamoto (1995) uma profissão só se afirma e desenvolve se responder às demandas postas pelos diferentes segmentos da sociedade. O Serviço Social, ao responder as demandas, atua sobre interesses contraditórios e somente por um polo pode fortalecer o outro.

Assim, desde a ruptura com o conservadorismo, que caracterizou a emergência da profissão, construiu-se um projeto profissional em que a questão social é matéria que justifica o fazer profissional. De forma que seus efeitos não podem ser enfrentados de maneira moralizante e de responsabilidade individual, cabendo seu enfrentamento pela via da coletivamente. Por isso o compromisso do Código de Ética do Assistente Social com a liberdade como valor ético central e a defesa da democracia e dos direitos humanos (MATOS, 2015).

Os princípios do Código afirmam ainda a importância de um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária. Logo, o Código de Ética nega valores corriqueiros da sociedade capitalista, como, por exemplo, o individualismo e a competitividade (MATOS, 2015).

Trazer para o debate não apenas as atribuições privativas, mas as competências profissionais, requer compreender como se constituem e a importância do tema na fase contemporânea do capital, onde os trabalhadores vêm sofrendo perdas significativas de conquistas históricas.

Ademais, torna-se importante discuti-las apresentando a diferenciação existente entre elas, as atribuições e competências definidas nas diversas políticas sociais, especificamente definidas na Política de Assistência Social a serem desenvolvidas pelo assistente social, visto que segundo a terceira edição da ABPESS ITINERANTE foi observado “que na maioria dos relatórios regionais, a questão da identificação e indiferenciação entre política social e Serviço Social é recorrente. De

forma que, as respostas profissionais são construídas a partir das diretrizes das políticas sociais e não das diretrizes do projeto profissional” (ABPESS, 2018).

A preocupação em discutir essa diferenciação é tamanha que a edição do Projeto ABEPSS ITINERANTE do ano de 2018 afirmou essa necessidade trazendo como foco das discussões a continuidade e aprofundamento do debate sobre os fundamentos do Serviço Social, com ênfase nas atribuições e competências profissionais (ABPESS, 2018).

Desse modo, no que tange a Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993 – Lei de Regulamentação da Profissão, em seus 25 (vinte e cinco) anos de vigência, considerando a tônica em análise, se traz à baila os trechos que tratam das competências e atribuições profissionais, visto que coloca em cena não somente aquilo que, pela lei, é função exclusiva do Serviço Social, mas também aquilo que potencialmente podemos desenvolver no trabalho profissional.

À guisa de conhecimento, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) nessa matéria definiu que

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

Assim, as atribuições privativas são aquelas que se referem diretamente à profissão, isto é, aquilo que é matéria específica do Serviço Social. Já as competências expressam a capacidade de distintas especialidades apreciarem determinado assunto.

Com fulcro, a Lei de Regulamentação da Profissão preconiza no artigo 4º o que constitui as competências do Assistente Social, conforme a seguir

Art. 4º Constituem competências do/a Assistente Social:

I - elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais junto a órgãos da administração pública, direta ou indireta, empresas, entidades e organizações populares;

II - elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos que sejam do âmbito de atuação do Serviço Social com participação da sociedade civil;

III - encaminhar providências, e prestar orientação social a indivíduos, grupos e à população;

IV - (Vetado);

- V - orientar indivíduos e grupos de diferentes segmentos sociais no sentido de identificar recursos e de fazer uso dos mesmos no atendimento e na defesa de seus direitos;
- VI - planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais;
- VII - planejar, executar e avaliar pesquisas que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações profissionais;
- VIII - prestar assessoria e consultoria a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, com relação às matérias relacionadas no inciso II deste artigo;
- IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;
- X - planejamento, organização e administração de Serviços Sociais e de Unidade de Serviço Social;
- XI - realizar estudos socioeconômicos com os usuários para fins de benefícios e serviços sociais junto a órgãos da administração pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades.

Com base nesse artigo, materializa-se legalmente a representação do rol de assuntos que o assistente social tem competência para apreciar, capacidade de intervir e expectativa de atuar. Ele define o alicerce do conjunto de temas que o assistente social no trabalho profissional pode circunscrever intervenções técnicas. Além disso, clarifica os horizontes profissionais, permitindo que seu acúmulo teórico e técnico embase discussões interdisciplinares.

Quanto o que constitui as atribuições privativas a Lei de Regulamentação da Profissão, preconiza no artigo 5º que são

Art. 5º Constituem atribuições privativas do/a Assistente Social:

- I - coordenar, elaborar, executar, supervisionar e avaliar estudos, pesquisas, planos, programas e projetos na área de Serviço Social;
- II - planejar, organizar e administrar programas e projetos em Unidade de Serviço Social;
- III - assessoria e consultoria e órgãos da Administração Pública direta e indireta, empresas privadas e outras entidades, em matéria de Serviço Social;
- IV - realizar vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social;
- V - assumir, no magistério de Serviço Social tanto a nível de graduação como pós-graduação, disciplinas e funções que exijam conhecimentos próprios e adquiridos em curso de formação regular;
- VI - treinamento, avaliação e supervisão direta de estagiários de Serviço Social;
- VII - dirigir e coordenar Unidades de Ensino e Cursos de Serviço Social, de graduação e pós-graduação;
- VIII - dirigir e coordenar associações, núcleos, centros de estudo e de pesquisa em Serviço Social;
- IX - elaborar provas, presidir e compor bancas de exames e comissões julgadoras de concursos ou outras formas de seleção para Assistentes

Sociais, ou onde sejam aferidos conhecimentos inerentes ao Serviço Social;

X - coordenar seminários, encontros, congressos e eventos assemelhados sobre assuntos de Serviço Social;

XI - fiscalizar o exercício profissional através dos Conselhos Federal e Regionais;

XII - dirigir serviços técnicos de Serviço Social em entidades públicas ou privadas;

XIII - ocupar cargos e funções de direção e fiscalização da gestão financeira em órgãos e entidades representativas da categoria profissional (BRASIL, 1993).

Esse artigo é célebre, pois trata exatamente dos dispositivos que correspondem às prerrogativas profissionais, representando o rol taxativo daquilo que exclusivamente somente o assistente social pode desempenhar, não cabendo a outros profissionais desenvolver, visto que se configura atribuição privativa legalmente definida para possuidores de diploma em curso de graduação em Serviço Social. Assim sendo, cabe restritamente aos assistentes sociais executá-las, devendo estes denunciar em caso de exercício ilegal da profissão.

Assim sendo, o art. 4º e 5º da referida lei representam as competências e as atribuições privativas profissionais a que todo assistente social pode intervir tecnicamente independente da área sociocupacional de atuação profissional. Entretanto, no desempenho do trabalho profissional devem ser respeitadas as particularidades, singularidades e finalidades de cada área sociocupacional, devendo a atuação profissional estar alinhada com cada área, considerando a lógica de estruturação.

Como exemplo disso, ao analisar os dispositivos em destaque (art. 4º e 5º), cumpre observar em especial que a referida lei prevê a execução de “vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres”, sendo o assistente social habilitado para realizá-las. Entretanto, ao fazê-las, assim como as demais atribuições e competências, deve-se atentar, conforme mencionado, para o respeito às particularidades e especificidades do espaço sociocupacional em que se insere.

No âmbito do SUAS, por exemplo, em especial nos CRAS e CREAS, cabe a realização de “vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres”, sobre o acesso e implementação da política de Assistência Social, porém não cabe a realização dessas mesmas atribuições se forem voltadas para o campo da responsabilização, cuja finalidade pertence ao Sistema de Justiça. Portanto, mesmo o profissional sendo habilitado com competência técnica preconizada em lei para

realizar determinada atribuição, deve-se respeitar as particularidades de cada área/espaço de atuação profissional.

Com fulcro, consoante as normas que regem o Serviço Social, as atribuições privativas e competências profissionais são alicerçadas no Código de Ética Profissional (Resolução CFESS nº 273/1993), na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8.662/1993, especificamente nos artigos 4º e 5º) e nas diversas resoluções instituídas pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS).

No que tange às atribuições e competências definidas pela Política de Assistência Social a serem desenvolvidas pelas equipes de referência, temos relativo ao(à) assistente social as que estão configuradas na publicação “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social” (2011), os quais oferecem elementos norteadores do trabalho profissional nesta Política, bem como distribuídas no rol de documentos que delineiam a PNAS.

Nesse sentido, de acordo com a referida publicação as atribuições e competências dos profissionais de Serviço Social,

[...] sejam aquelas realizadas na política de Assistência Social ou em outro espaço sociocupacional, são orientadas e norteadas por direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão, que devem ser observados e respeitados, tanto pelos/as profissionais, quanto pelas instituições empregadoras. (BRASIL, 2011, p. 16).

Nesse aspecto, o perfil do assistente social para atuar na Política de Assistência Social deve afastar-se das abordagens tradicionais funcionalistas e pragmáticas, que reforçam as práticas conservadoras que tratam as situações sociais como problemas pessoais que devem ser resolvidos individualmente (CFESS, 2011).

Com esse perfil, o reconhecimento da questão social como objeto de intervenção profissional demanda uma atuação profissional em uma perspectiva totalizante, baseada na identificação dos determinantes socioeconômicos e culturais das desigualdades sociais.

A intervenção orientada por esta perspectiva crítica pressupõe a assunção, pelo profissional, de um papel que aglutine: leitura crítica da realidade e capacidade de identificação das condições materiais de vida, identificação das respostas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil, reconhecimento e fortalecimento dos espaços, formas de luta e organização dos(as) trabalhadores(as) em defesa de

seus direitos; formulação e construção coletiva, em conjunto com os trabalhadores, de estratégias políticas e técnicas para modificação da realidade e formulação de formas de pressão sobre o Estado, com vistas a garantir os recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos necessários à garantia e ampliação dos direitos (CFESS, 2011, p. 18).

Com base nisso, as competências e atribuições dos assistentes sociais, na política de Assistência Social, nessa perspectiva e com base na Lei de Regulamentação da Profissão, requisitam do profissional algumas competências gerais que são fundamentais à compreensão do contexto sócio histórico em que se situa sua intervenção:

- apreensão crítica dos processos sociais de produção e reprodução das relações sociais numa perspectiva de totalidade;
- análise do movimento histórico da sociedade brasileira, apreendendo as particularidades do desenvolvimento do capitalismo no país e as particularidades regionais;
- compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade;
- identificação das demandas presentes na sociedade, visando a formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado (ABEPSS, 1996; CFESS, 2011, p. 18-19).

São essas as competências que permitem ao profissional realizar a análise crítica da realidade, para, a partir daí, estruturar seu trabalho e estabelecer as competências e atribuições específicas necessárias ao enfrentamento das situações e demandas sociais que se apresentam em seu cotidiano.

Assim sendo, as competências específicas dos assistentes sociais, no âmbito da política de Assistência Social, abrangem diversas dimensões interventivas, complementares e indissociáveis quais sejam:

1. Uma dimensão que engloba as abordagens individuais, familiares ou grupais na perspectiva de atendimento às necessidades básicas e acesso aos direitos, bens e equipamentos públicos. Essa dimensão não deve se orientar pelo atendimento psicoterapêutico a indivíduos e famílias (próprio da Psicologia), mas sim à potencialização da orientação social, com vistas à ampliação do acesso dos indivíduos e da coletividade aos direitos sociais;
2. Uma dimensão de intervenção coletiva junto a movimentos sociais, na perspectiva da socialização da informação, mobilização e organização popular, que tem como fundamento o reconhecimento e

fortalecimento da classe trabalhadora como sujeito coletivo na luta pela ampliação dos direitos e responsabilização estatal;

3. Uma dimensão de intervenção profissional voltada para inserção nos espaços democráticos de controle social e construção de estratégias para fomentar a participação, reivindicação e defesa dos direitos pelos/as usuários/as e trabalhadores/as nos Conselhos, Conferências e Fóruns da Assistência Social e de outras políticas públicas;

4. Uma dimensão de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa, capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos/as cidadãos/ãs;

5. Uma dimensão que se materializa na realização sistemática de estudos e pesquisas que revelem as reais condições de vida e demandas da classe trabalhadora, e possam alimentar o processo de formulação, implementação e monitoramento da política de Assistência Social; e

6. Uma dimensão pedagógico-interpretativa e socializadora de informações e saberes no campo dos direitos, da legislação social e das políticas públicas, dirigida aos/às diversos/as atores/atrizes e sujeitos da política: os/as gestores/as públicos/as, dirigentes de entidades prestadoras de serviços, trabalhadores/as, conselheiros/as e usuários/as (CFESS, 2011, p. 19-20).

A materialização dessas diversas dimensões é preche de possibilidades e pode se desdobrar em diversas competências, estratégias e procedimentos específicos, com destaque para as que são realizadas nos CRAS e CREAS.

Assim temos, ao nos debruçar sobre as normativas do SUAS, especificamente sobre as Orientações Técnicas dos CRAS e CREAS, as seguintes atribuições comuns aos profissionais de nível superior, em que se assenta o assistente social.

Quadro 1 – Atribuições dos técnicos de nível superior do CRAS

Atribuições:
<ul style="list-style-type: none"> • Acolhida, oferta de informações e realização de encaminhamentos às famílias usuárias do CRAS; • Planejamento e implementação do PAIF, de acordo com as características do território de abrangência do CRAS; • Mediação de grupos de famílias dos PAIF; • Realização de atendimento particularizados e visitas domiciliares às famílias referenciadas ao CRAS; • Desenvolvimento de atividades coletivas e comunitárias no território; • Apoio técnico continuado aos profissionais responsáveis pelo(s) serviço(s) de convivência e fortalecimento de vínculos desenvolvidos no território ou no CRAS; • Acompanhamento de famílias encaminhadas pelos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos ofertados no território ou no CRAS; • Realização da busca ativa no território de abrangência do CRAS e desenvolvimento de projetos que visam prevenir aumento de incidência de situações de risco; • Acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades; • Alimentação de sistema de informação, registro das ações desenvolvidas e planejamento do trabalho de forma coletiva. • Articulação de ações que potencializem as boas experiências no território de abrangência; • Realização de encaminhamento, com acompanhamento, para a rede socioassistencial; • Realização de encaminhamentos para serviços setoriais; • Participação das reuniões preparatórias ao planejamento municipal ou do DF; • Participação de reuniões sistemáticas no CRAS, para planejamento das ações semanais a serem desenvolvidas, definição de fluxos, instituição de rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações com outros setores, procedimentos, estratégias de resposta às demandas e de fortalecimento das potencialidades do território.

Fonte: Brasil (2009, p. 63).

Quadro 2 – Atribuições dos técnicos de nível superior do CREAS

Principais Atribuições
<ul style="list-style-type: none"> • Acolhida, escuta qualificada, acompanhamento especializado e oferta de informações e orientações; • Elaboração, junto com as famílias/indivíduos, do Plano de acompanhamento Individual e/ou Familiar, considerando as especificidades e particularidades de cada um; • Realização de acompanhamento especializado, por meio de atendimentos familiar, individuais e em grupo; • Realização de visitas domiciliares às famílias acompanhadas pelo CREAS, quando necessário; • Realização de encaminhamentos monitorados para a rede socioassistencial, demais políticas públicas setoriais e órgãos de defesa de direito; • Trabalho em equipe interdisciplinar; • Orientação jurídico-social (advogado); • Alimentação de registros e sistemas de informação sobre das ações desenvolvidas; • Participação nas atividades de planejamento, monitoramento e avaliação dos processos de trabalho; • Participação das atividades de capacitação e formação continuada da equipe do CREAS, reuniões de equipe, estudos de casos, e demais atividades correlatas; • Participação de reuniões para avaliação das ações e resultados atingidos e para planejamento das ações a serem desenvolvidas; para a definição de fluxos; instituição de rotina de atendimento e acompanhamento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações e procedimentos.

Fonte: Brasil (2011, p. 99)

A realização dessas competências e atribuições requer a utilização de instrumentais adequados a cada situação social a ser enfrentada profissionalmente. O uso das técnicas e estratégias não deve contrariar os objetivos, diretrizes e competências assinalados, ou seja, estes não devem ser utilizados com a perspectiva de integração social, homogeneização social, psicologização dos atendimentos individuais e/ou das relações sociais, nem se destinar ao fortalecimento de vivências e trocas afetivas em uma perspectiva subjetivista (CFESS, 2011).

A definição das estratégias e o uso dos instrumentais técnicos devem ser estabelecidos pelo próprio profissional, que tem o direito de organizar seu trabalho com autonomia e criatividade, em consonância com as demandas regionais, específicas de cada realidade em que atua (CFESS, 2011).

Na pesquisa deste trabalho questionou-se sobre como estavam se configurando as atribuições e competências profissionais do assistente social no âmbito do trabalho no CRAS e no CREAS. Em função disso os sujeitos revelaram que se amparam no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão, buscando garantir o sigilo profissional, apesar de ter algumas dificuldades relacionadas às condições de trabalho, principalmente no que diz respeito à insuficiência de transporte para realizar as visitas domiciliares, as “questões político-partidárias”, culturalmente recorrentes em municípios pequenos, como os pesquisados, como também o número de requisições do Sistema de Justiça que são priorizadas em detrimento das atribuições próprias das unidades.

Com base nisso, revelaram que materializam as atribuições e competências profissionais por meio da realização de grupos, visitas domiciliares (de demandas próprias do CRAS e do Sistema de Justiça), palestras, acompanhamento familiar, participação em campanhas, conforme segue.

O grupo [...] do idoso, a gente faz o nosso cronograma, [...] vai trabalhar em cima daquele tema [...] o atendimento no CRAS é sempre acolhedor, [...] fazemos relatório; pareceres; encaminhamentos pedindo retorno; visita domiciliar a família [...] acompanhamento das crianças na faixa etária do serviço de fortalecimento de vínculo [...] tem o bolsa família; [...] os benefícios eventuais, [...] o BPC [...] (DEMOCRACIA).

Aqui né, tudo o que é direcionado para a questão do serviço social é de fato a gente quem, [...] se responsabiliza, [...] a gente tem o maior cuidado [...] na questão do sigilo profissional [...] a questão da ética e

da ética profissional, porque tudo isso perpassa, assim [...] nosso código de ética, [...] temos cuidado para se resguardar e resguardar o próprio usuário. Fazemos relatório, visita, estudo social; o prontuário SUAS para os jovens (RESPEITO).

Realizamos [...] visitas, as visitas que o ministério pede, palestra nos grupos de idosos, nas escolas, atendimentos [...] sobre drogas [...] e participamos de campanhas (EQUIDADE).

Assim sendo, cumpre destacar que, ao analisar as atribuições a serem desenvolvidas pelos assistentes sociais nos CRAS e CREAS, não se encontram ações/atividades, procedimentos e instrumentos voltados ao cumprimento laudos, pareceres e relatórios com viés de responsabilização. Dessa forma, amparado nos dispositivos anunciados, não cabe aos profissionais dessas unidades serem compelidos a acatar requisições do Sistema de Justiça que fujam do espectro da Política de Assistência Social.

Contudo, as normas apontam que os CRAS e CREAS realizem, sempre que necessário, no território: articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, onde se incluem os órgãos do Sistema de Justiça, visando o atendimento das necessidades básicas, por meio de um conjunto integrado de ações, conforme preceitua a Lei nº 8.742/1993 – LOAS.

Para tanto, as normas preconizam a construção de fluxos de atendimento para a resolutividade dos casos, de forma que as solicitações de emissão de relatórios e demais procedimentos aos CRAS e CREAS devem ser encaminhadas ao titular do órgão gestor da Assistência Social (Secretaria de Assistência Social ou correspondente), para avaliação da pertinência do requerimento.

Ante o exposto, resta cristalino que há diferenciação entre atribuições privativas e competências profissionais do Serviço Social e atribuições e competências definidas pela Política de Assistência Social. As primeiras são definidas pela Lei de Regulamentação da Profissão e o Código de Ética, habilitando os assistentes sociais a desempenhá-las, já as segundas são definidas na publicação “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social” (2011) e no rol de documentos que delineiam o marco legal da PNAS e do SUAS.

Além disso, a atuação profissional deverá alinhar-se às prerrogativas do espaço sociocupacional, ou seja, ao atuar na PNAS, o assistente social desempenhará o

trabalho profissional respeitando os direitos e deveres constantes no CEP e na Lei de Regulamentação da Profissão, bem como das normas do SUAS. Esclarecida essa diferenciação e atenção em cada área sociocupacional, em especial nos CRAS e CREAS, segue no próximo item uma discussão sobre a configuração da atuação profissional do assistente social como trabalhador do SUAS, enfatizando-se a atuação nos CRAS e nos CREAS, procurando problematizar especificamente as requisições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) que são encaminhadas a essas unidades, explicitando os resultados da pesquisa.

3.3 O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS: DAS DEMANDAS AS REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Segundo Brisola e Silva (2014), refletir sobre o trabalho do Assistente Social⁵⁰ no SUAS implica considerar a inserção da profissão na divisão social e técnica do trabalho, bem como situá-la no contexto da atual recomposição do ciclo de reprodução do capital que determina “um conjunto de mudanças na organização da produção material e nas modalidades de gestão e consumo da força de trabalho” além de provocar “impactos nas práticas sociais que intervêm no processo de reprodução material e espiritual da força de trabalho, onde se inclui a experiência profissional dos assistentes sociais” (MOTA; AMARAL, 2008, p. 24), bem como compreender em que medida o Estado responde e corrobora nesse processo com “mecanismos de regulação da produção material e da gestão estatal e privada da força de trabalho (BRISOLA; SILVA, 2014, p. 13).

De acordo com Brisola e Silva (2014), tais processos afetam as tradicionais modalidades de produção material, criando novas formas de organização do território e do Estado, redefinindo os espaços e tempos. O capitalismo na roupagem do

⁵⁰ A reflexão sobre o trabalho do assistente social foi inaugurada por Iamamoto (1982). Em obra seminal, a autora defende a tese que o assistente social contribui com o trabalho social coletivo para a produção e reprodução do capital. Após anos de estudos e pesquisas, a referida autora, na interlocução com pares, afirma que compreender o significado do trabalho do assistente social exige “particularizar as análises nas específicas condições e relações sociais em que ele ocorre, pois, se a qualidade do trabalho se preserva em várias inserções, o seu significado social é diferente”, ou seja, “as dimensões desse trabalho realizam-se por mediações distintas em função da forma assumida pelo valor-capital e pelos rendimentos”. Estas mesmas formas, explica a autora, “condicionam, sob a ótica do valor, a contribuição desse trabalhador ao processo de produção e reprodução das relações sociais sob a égide das finanças” (IAMAMOTO, 2007, p. 430). Ainda segundo a autora (2007, p. 431-432), a análise do trabalho do assistente social implica reconhecer os dilemas vividos pelo conjunto dos trabalhadores e suas lutas, os quais vêm sofrendo perdas significativas de conquistas históricas na fase contemporânea do capital (BRISOLA; SILVA, 2014, p. 79).

neoliberalismo vem se utilizando da força de trabalho de forma diferenciada. Na nova morfologia do trabalho, imposta pelo capital a partir dos anos de 1970, emergem formas de trabalho semelhantes às formas pré-capitalistas como o trabalho escravo, artesanal e doméstico. As reconfigurações do modo de produção capitalista nesse contexto são encobertas sob o manto da moderna “flexibilização”.

As mudanças forjadas pelo capital no escopo da crise de acumulação no século XX trouxeram uma nova conjuntura histórica marcada pela mundialização, fundada na hegemonia da lógica financeira, que ultrapassa qualquer barreira. Os processos de externalização, precarização e flexibilização, como estratégias integrantes do capitalismo mundializado, afetam os trabalhadores de diferentes países, ainda que com particularidades, dadas as condições históricas de cada um (BRISOLA; SILVA, 2014).

Nesse contexto, as mudanças na dinâmica do capitalismo orientam-se por uma perspectiva de classe revelando-se como uma ofensiva do capital contra o trabalho assalariado. No caso brasileiro, tais processos são favorecidos pela ausência de regulamentação do Estado e a liberalização da ação empresarial com ou sem o respaldo em leis que não só flexibilizaram o uso da força de trabalho, mas também favoreceram a fraude e a fuga ao cumprimento das normas e das já limitadas obrigações trabalhistas (BRISOLA; SILVA, 2014).

A precarização das relações de trabalho fundamenta-se na intensificação (e a ampliação) da exploração (e a espoliação) da força de trabalho e no desmonte de coletivos de trabalho e de resistência sindical-corporativa, bem como na fragmentação social e aumento do desemprego. O setor público, por sua vez, também sofre injunções dessas ideologias, adotando, paulatinamente, a terceirização em detrimento da realização de concursos públicos bem como a transferência de serviços para Organizações não-governamentais e/ou cooperativas de profissionais (o terceiro setor) (BRISOLA; SILVA, 2014).

Nessa lógica, as políticas governamentais contemporâneas são favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo das instituições, mercados financeiros e empresas multiprofissionais enquanto forças que capturam o Estado, redimensionando a questão social, radicalizando suas expressões, agravando as condições de vida e trabalho dos trabalhadores em geral (BRISOLA; SILVA, 2014).

Nesse contexto, a lógica orientadora das Políticas Sociais em geral e, particularmente, a Política de Assistência Social, fundamentam-se, para a força de

trabalho que as executam, com fortes traços e tendências de precarização, focalização e descentralização ao tecer a gestão da pobreza (BRISOLA; SILVA, 2014).

O assistente social, como trabalhador assalariado, experimenta em seu cotidiano, tanto no setor privado como no público, mudanças nas condições e relações de trabalho as quais se apresentam precarizadas, ainda que as exigências profissionais sejam cada vez mais intensas, ou seja, a profissão não é imune à dinâmica dos processos sociais contemporâneos que determinam a sua configuração técnica-profissional, com claras implicações em suas competências e atribuições, bem como nas suas condições de trabalho.

Para Alencar e Granemann (2009, p. 167), “sob as racionalidades técnico-políticas e administrativas próprias da contrarreforma do Estado brasileiro, teceram-se condições para o exercício profissional com fortes tendências de precarização e de alienação profissional”.

Segundo Montaño (2006), a transferência para o terceiro setor da atribuição do Estado de intervir na questão social tem uma razão política-ideológica, visto que permite, num plano mais amplo, extinguir a dimensão de direito universal do cidadão relativamente às políticas públicas socioassistenciais qualificadas. O Estado por sua vez reduz os custos, tornando as ONG mais eficientes. Consente-se assim, por meio da precarização e focalização da ação social, simultaneamente a desoneração do capital através da auto responsabilização pelas mazelas sociais e a criação de uma abundante demanda para o setor empresarial.

Na Política de Assistência Social essa realidade cada vez mais se intensifica: pesquisas realizadas por estudiosos da área, bem como estudos realizados pelo próprio governo federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA), apontam um processo de precarização das condições de trabalho dos profissionais da área, apesar da expansão de postos de trabalho para os assistentes sociais. Incidindo nessas pesquisas um alto número de contratações precárias, ausência de capacitação e precárias condições de trabalho⁵¹ (BRISOLA; SILVA, 2014).

⁵¹ Para maiores detalhes, consultar a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) 2009 e 2014. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/>; https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_151.pdf. Acesso em: 3 ago. 2018.

Segundo dados apontados pelo IBGE por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) ocorrida em 2009, discutida pelo conjunto CFESS/CRESS na publicação “Trabalhar na Assistência Social em defesa dos direitos da Seguridade Social” (2011), após a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, o quadro de trabalhadores da Assistência Social teve um acréscimo de 30,7% entre 2005 e 2009, visto que o número saltou de 139.549 trabalhadores em 2005 para 182.436 em 2009.

Esse dado, apesar de não revelar o quantitativo de assistentes sociais, visto que a pesquisa contemplou todos os profissionais de nível superior sem separar por categoria, expressa a materialização do aumento significativo dos postos de trabalho com a implantação do SUAS. Ainda assim, a MUNIC apontou que 41,1% dos gestores municipais que possuem nível superior são, em sua maioria, assistentes sociais, somando 29,6% do total.

O dado geral apresentado, independentemente de não quantificar o número de assistentes sociais, sinaliza o aumento na empregabilidade da categoria nessa política, principalmente porque depois da criação do SUAS, surgiram, mediante a publicação da NOB-RH/SUAS em 2006, as equipes mínimas de trabalho ou equipes de referência⁵², compostas necessariamente de pelo menos um(a) assistente social.

Segundo Brisola e Silva (2014), contrapondo-se a esse aumento nos postos de trabalho da Assistência Social, as condições e relações de trabalho não acompanharam o mesmo ritmo, declinando inversamente, sendo marcadas até a contemporaneidade pela precarização na Política de Assistência Social.

Imperando nesse sentido, no lugar de concurso público, contratos temporários, cessão de profissionais de outras políticas, cargos comissionados e a terceirização; no lugar de sedes próprias, o aluguel e a adaptação de imóveis para o funcionamento das unidades e serviços socioassistenciais, os quais sequer comportam a estrutura mínima de cada serviço; no lugar de equipamentos permanentes, aluguel e cessão de equipamentos e terrenos, entre outras condições e relações transitórias, incertas e inconstantes que geram situação de provisoriedade na Política de Assistência Social

⁵² As equipes mínimas de trabalho, constituem as equipes de referência do SUAS, elas são responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de PSB e PSE. Na composição das equipes do CRAS e CREAS, segundo a NOB-RH/SUAS, deve constar obrigatoriamente pelo menos uma assistente social (BRASIL, 2006, p. 19-20).

e conseqüentemente rebatimentos no fazer profissional dos trabalhadores do SUAS, em especial do assistente social, categoria que compõe todas as equipes mínimas de trabalho (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Com a presença da precarização nas políticas sociais, especificamente na Assistência Social, a qual traz fortes traços a tendências de focalização e descentralização, além da própria precarização, torna-se inevitável tensão e pontos nevrálgicos na execução da política, pois o seu principal recurso “o humano” é minado pela provisoriedade, com condições e relações de trabalho que se apresentam precarizadas, ou seja, em sua maioria por contratos que não garantem a continuidade dos serviços socioassistenciais, contrariando assim o que a política estabelece (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Essa precarização se liga à dinâmica dos processos sociais contemporâneos de relações e condições de trabalho baseadas na flexibilização, exploração, espoliação e terceirização, tornando fértil o número de profissionais com conhecimento superficial da política, muitos advindos de uma formação aligeirada e mercadológica, acarretando em alta rotatividade entre eles, tendo em vista principalmente o vínculo precário e os baixos salários (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

Com isso, se favorece o não investimento em capacitações, o que provoca implicações na operacionalização da política, isto é, no atendimento, por exemplo, de requisições encaminhadas à Assistência Social de forma equivocada e atendidas por profissionais que não têm clareza sobre suas atribuições e competências nesse campo de trabalho, o que gera rebatimentos na condução do cotidiano profissional (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010).

A essa situação soma-se o conjunto de exigências programáticas e técnico-operativas eivadas com a implementação e operacionalização da Política de Assistência Social, presentes na LOAS e nas NOBs que regulamentam, orientam e normatizam essa política. A estes últimos elementos se adensam o rol de atribuições emergentes com a expansão dessa política, e questões sociopolíticas, particularizadas pelo processo de descentralização do Estado brasileiro e pelas singularidades do poder político municipal, em que se incluem o processo de democratização da sociedade e as práticas sociais (SANTOS, 2014).

Essas práticas são fortemente imbuídas de elementos ideoculturais e expõem

os modos históricos mediante os quais os municípios enfrentam historicamente as demandas relacionadas à Assistência Social, como é o caso do patrimonialismo, da meritocracia, do nepotismo, do primeiro damismo, entre outros (SANTOS, 2014).

Nesse cenário, as contratações de assistentes sociais como integrantes das equipes profissionais dos municípios (exigência imposta pela NOB-RH/SUAS, que regula o quadro técnico-administrativo dos CRAS e CREAS) são reveladoras de um novo marco referencial na implementação da Política de Assistência Social. Ele é balizado pela experiência profissional do Serviço Social, no campo da Assistência Social, pelo conhecimento produzido por meio da profissão, sobre o tema e pelas opções ético-políticas que marcam a trajetória e a cultura profissional do Serviço Social Brasileiro (SANTOS, 2014).

Todavia, mediações da realidade local, como o processo de descentralização das políticas sociais, as demandas por Assistência Social e a cultura política municipal, aliadas às condições e relações de trabalho, às quais estão submetidos os profissionais, imprimiram algumas transformações ao processo de implementação do SUAS e do Serviço Social, em especial nos municípios distantes da capital, a exemplo a descentralização geográfica do exercício profissional. Essas mudanças afetam as competências profissionais e a direção social estratégica da profissão, referendada pelo Projeto Ético-Político Profissional.

Diante desse quadro, situamos o estudo na atuação profissional dos assistentes sociais nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), procurando problematizar especificamente as requisições do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) que são encaminhadas a essas unidades, identificando-se dentre elas as que extrapolam as competências profissionais e dos serviços socioassistenciais. Para tanto, particularizou-se como *lócus* da pesquisa os CRAS e CREAS da região do Trairi/RN.

Destarte, segundo os dados consolidados da Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), apresentados pelo governo federal por meio do MDSA, cruzados com os dados do Censo SUAS 2015, existe atualmente no Brasil 8.353 CRAS e 2.616 CREAS, sendo 2.581 municipais e 35 regionais, todos ativos e cofinanciados (BRASIL, 2018).

Nesse universo, existe cerca de 10.969 assistentes sociais atuando nessas unidades, uma vez que a NOB-RH/SUAS, prevê na composição das equipes de

referência no mínimo um assistente social. Como se vê, trata-se de um amplo mercado de trabalho refletir sobre as demandas que assolam na contemporaneidade faz parte desse estudo.

O Estado do Rio Grande do Norte, composto por 167 municípios, possui 217 CRAS cofinanciados e 222 implantados e ativos e 55 CREAS, sendo 52 cofinanciados (BRASIL, 2018). Desse universo foram coletados na pesquisa dados referentes ao ano de 2016, em cinco unidades, sendo três CRAS e dois CREAS localizados nos municípios de Santa Cruz e Campo Redondo circunscritos na região do Trairi/RN, mediante entrevista semiestruturada realizada com cinco assistentes sociais pertencentes às equipes mínimas dessas unidades.

Assim sendo, convém inicialmente situar que segundo a Lei nº 8.742/1993 - LOAS, a Assistência Social se configura sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo como foco a matricialidade sociofamiliar⁵³, ou seja, as ações visam o atendimento à família e não apenas ao indivíduo. Vale ressaltar, que essa mudança decorre pós Constituição Federal de 1988 quando a Assistência Social se torna política pública de direitos, visto que anteriormente as ações eram individualizadas baseadas em benesse pulverizadas em vários setores da sociedade.

Com base na Lei nº 8.742/1993 – LOAS, as ações são organizadas sob dois tipos de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, sendo esta última subdividida em PSE de média e alta complexidade.

De acordo com a Lei nº 8.742/1993 - LOAS, consolidada com a Lei nº 12.435/2011, a proteção social básica trata do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. E a proteção social especial trata do conjunto de serviços, programas e projetos que têm por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos. (BRASIL, 1993, art. 6º - A, I e II, da LOAS).

⁵³ Termo polêmico melhor discutido no segundo capítulo deste trabalho.

Segundo a Lei nº 8.742/1993 - LOAS, consolidada com Lei nº 12.435/2011, as proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial de forma integrada diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de Assistência Social vinculadas ao SUAS (BRASIL, 1993, art. 6º - C, da LOAS) (BRASIL, 2011).

A LOAS, ao estruturar a prestação da Política de Assistência Social predominante por entes públicos ou vinculados a eles, representa historicamente um ganho significativo para suas ações, visto que passam a ter financiamento público, gestão compartilhada e descentralizada, pactuação de responsabilidades entre esses entes, bem como controle social via conselhos nacional, estaduais e municipais formando corpo robusto do alcance dessa Política na Seguridade Social, totalmente avesso às ações de caridade e benesse existentes anteriormente à Constituição Federal de 1988.

Segundo a Lei nº 8.742/1993 - LOAS, as proteções sociais básica e especial serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e pelas entidades sem fins lucrativos de Assistência Social. Dessa forma temos, segundo a LOAS, que os CRAS configuram-se como unidades públicas municipais, de base territorial, localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinados à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (BRASIL, 1993, art. 6º - C, §1º, da LOAS).

Já os CREAS configuram-se como unidades públicas de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional destinados à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial (BRASIL, 1993, art. 6º - C, §2º, da LOAS).

Os serviços socioassistenciais desenvolvidos por essas unidades estão previstos na publicação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (Resolução CNAS nº 109/2009 e nº 13/2014), os quais compõem uma matriz padronizadora nacional, estabelecendo toda forma de operacionalização e funcionamento, são eles:

Quadro 3 – Serviços socioassistenciais executados ou referenciados pelo CRAS.

SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DO CRAS	
NOME DO SERVIÇO	TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Acolhida; estudo social; visita domiciliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; busca ativa.
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	Acolhida; orientação e encaminhamentos; grupos de convívio e fortalecimento de vínculos; informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; informação; banco de dados de usuários e organizações; elaboração de relatórios e/ou prontuários; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania.
Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas	Proteção social proativa; acolhida; visita familiar; escuta; encaminhamento para cadastramento socioeconômico; orientação e encaminhamentos; orientação sociofamiliar; desenvolvimento do convívio familiar, grupal e social; inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas; informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; elaboração de instrumento técnico de acompanhamento e desenvolvimento do usuário; mobilização para a cidadania; documentação pessoal.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009 e 2014).

Quadro 4 – Serviços Socioassistenciais executados ou referenciados pelo CREAS

SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DO CREAS	
NOME DO SERVIÇO	TRABALHO SOCIAL ESSENCIAL AO SERVIÇO
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; acesso à documentação pessoal; mobilização, identificação da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio.
Serviço Especializado em Abordagem Social	Proteção social proativa; conhecimento do território; informação, comunicação e defesa de direitos; escuta; orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de serviços locais com resolutividade; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; geoprocessamento e georeferenciamento de informações; elaboração de relatórios.
Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; referência e contrarreferência; trabalho interdisciplinar; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; produção de orientações técnicas e materiais informativos; monitoramento e avaliação do serviço; proteção social proativa; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e familiar de atendimento, considerando as especificidades da adolescência; orientação sociofamiliar; acesso à documentação pessoal; informação, comunicação e defesa de direitos; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização para o exercício da cidadania; desenvolvimento de projetos sociais; elaboração de relatórios e/ou prontuários.
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e SUAS Famílias	Acolhida; escuta; informação, comunicação e defesa de direitos; articulação com os serviços de políticas públicas setoriais; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação interinstitucional com o Sistema de Garantia de Direitos; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; orientação e encaminhamento para a rede de serviços locais; referência e contrarreferência; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; estudo social; diagnóstico socioeconômico; cuidados pessoais; desenvolvimento do convívio

	familiar, grupal e social; acesso à documentação pessoal; apoio à família na sua função protetiva; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; mobilização para o exercício da cidadania; elaboração de relatórios e/ou prontuários.
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua	Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; informação, comunicação e defesa de direitos; referência e contrarreferência; orientação e suporte para acesso à documentação pessoal; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com outros serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; mobilização para o exercício da cidadania; articulação com órgãos de capacitação e preparação para o trabalho; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; elaboração de relatórios e/ou prontuários.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009 e 2014).

Com base nesses serviços, os trabalhadores do SUAS que compõem a equipe mínima de referência dos CRAS e CREAS, segundo a NOB-RH/SUAS devem executá-los, tomando a Tipificação como norte das ações.

Relativo à composição da equipe mínima de referência, estabelecida na NOB-RH/SUAS, para o funcionamento dos CRAS e CREAS, é previsto que

[...] são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006).

Assim, de acordo com a NOB-RH/SUAS as equipes de referência para os CRAS e CREAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Devendo as equipes ser estruturadas conforme o porte de cada município, como ilustrado a seguir.

Quadro 5 – Composição da equipe de referência dos CRAS por porte

CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL - CRAS		
Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metrópole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
2 técnicos de nível superior, sendo um profissional assistente social e outro preferencialmente psicólogo.	3 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo.	4 técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS.
2 técnicos de nível médio	3 técnicos nível médio	4 técnicos de nível médio

Fonte: Brasil (2006)

Quadro 6 – Composição da equipe de referência dos CREAS por porte

CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - CREAS	
Municípios em Gestão Inicial e Básica	Municípios em Gestão Plena e Estados com Serviços Regionais
Capacidade de atendimento de 50 pessoas/indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 pessoas/indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: Brasil (2006)

Além disso, a NOB-RH/SUAS prevê que de acordo com as atribuições dos diferentes níveis de gestão do SUAS, definidas na NOB/SUAS, compete a cada uma delas contratar e manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais, conforme a necessidade da população e as condições de gestão de cada ente.

O assistente social, partícipe dessa equipe, é demandado cotidianamente, e para iluminar o trabalho profissional, deve se orientar pelos pilares que regulamentam a profissão e ser conhecedor do conjunto normativo do SUAS, propondo-se a uma atuação crítico-reflexiva das ações e da realidade. Dessa maneira, a intervenção profissional no âmbito do SUAS pressupõe o cumprimento de direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão, os quais devem coadunar com os preceitos estabelecidos nas normas do SUAS.

Diante disso, os dados coletados na pesquisa identificaram, a despeito das exigências legais prevista na NOB-RH/SUAS quanto à realização de concurso para o preenchimento de cargos públicos, que apenas duas assistentes sociais entrevistadas eram concursadas, sendo que uma estava cedida temporariamente para atuar na

Assistência Social e as demais eram contratadas pelo município para atuar no prazo de um ano.

Com base nos dados, se vê claramente que a operacionalização da Assistência Social vem contrariando nesses municípios as orientações da NOB-RH/SUAS, a qual estabelece que para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica, visto que a qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS, sendo, para tanto, imperioso que a gestão do trabalho no SUAS possua como princípios e diretrizes disposições consoantes às encontradas na legislação retromencionada (BRASIL, 2006).

Neste aspecto, de acordo com a NOB-RH/SUAS, é importante ressaltar o caráter público da prestação dos serviços socioassistenciais, fazendo-se necessária a existência de servidores públicos responsáveis por sua execução. Assim, nos serviços públicos, o preenchimento de cargos, que devem ser criados por lei para suprir as necessidades dos serviços, deve ocorrer por meio de nomeação dos aprovados em concursos públicos, conforme as atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizadas com seus respectivos Planos de Assistência Social (Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais), a partir de parâmetros que garantam a qualidade da execução dos serviços (BRASIL, 2006).

Dessa maneira, os assistentes sociais, mediante a falta de concursos públicos, ficam sujeitos ao mesmo clientelismo, pois, para ocupar esses postos, dependem do convite ou da indicação do gestor público.

Nesse contexto, as características históricas da Política de Assistência Social tendem a ser heranças revalidadas, resgatadas por forças conservadoras e reacionárias, conforme revela um dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa:

Mulher, o trabalho assim, a gente tenta né realizar o trabalho, mas infelizmente, assim, eu percebo enquanto profissional que por ser uma cidade pequena a questão político-partidária ela acaba interferindo [...] (CIDADANIA).

Como se vê, revela-se nessa fala uma tendência à operacionalização da Assistência Social na perspectiva do favor e clientelismo, ressaltando nessa relação uma dada política social e “questões político-partidárias” na vida política brasileira e,

sobretudo do Nordeste, onde se remete sempre a tais relações. Com a ausência de concurso público, tenciona-se ainda mais essa situação.

Relativo à composição da equipe de referência mínima, estabelecida na NOB-RH/SUAS para o funcionamento dos CRAS e CREAS, na pesquisa, os dados quanto a essa equipe voltaram-se à composição pertinente aos municípios de pequeno porte I e II, que corresponde à classificação dos municípios escolhidos para o *lócus* de pesquisa.

Dessa forma, identificou-se que, das cinco unidades pesquisadas, apenas uma não dispunha de equipe mínima, faltando psicólogo há dois anos, somado ao fato da maioria dos profissionais não serem concursados, consoante relatado anteriormente.

Essa lacuna trouxe e ainda traz, visto que permanece sem o profissional, prejuízo à execução dos serviços socioassistenciais e fragilidade nos atendimentos, pois o assistente social não tem com quem compartilhar as demandas e aprofundar o conhecimento psicossocial necessário, frente à realidade existente. Além de configurar desrespeito às normas do SUAS, em especial às orientações previstas na NOB-RH/SUAS para constituição de equipe mínima.

Na pesquisa quanto ao questionamento sobre o conhecimento das normas do SUAS que regulamentam os Serviços Socioassistenciais nos CRAS e CREAS, as cinco assistentes sociais foram evasivas, citando que as conheciam, porém sem tecer maiores detalhamentos, embora todas tenham deixando claro que procuram segui-las como norte de suas ações.

Nessa esteira, os documentos que delimitam o marco legal da Política de Assistência Social e o marco normativo do SUAS é conhecido pelos trabalhadores do SUAS, enquanto normativas que orientam as ações, conforme revela um dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa:

Porque assim [...], o CRAS vem [...], desde já da Política Nacional de Assistência [...], desde 2004, eu acredito, assim, que a Assistência Social ganhou muito com a aquisição [...], desses serviços, e assim, e a gente sabe que ela é pautada também mediante a tipificação nacional e também na questão da Norma Operacional Básica então assim, a gente tem [...] os nossos desafios e assim, mas na medida do possível a gente tenta [...] dá pelo menos aquele suporte mediante as nossas condições de trabalho, mas sempre pautadas nessas normativas, certo (RESPEITO).

Como se vê, revela-se nessa fala parcela das normas existentes e a importância norteadora que elas trazem na execução da Política de Assistência Social na atualidade para os profissionais do SUAS, embora não tenham citado de forma pormenorizada todas as normas abrangentes.

No que tange ao conhecimento por parte dos profissionais sobre as normas do SUAS que tratam da relação com Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), por unanimidade todas as assistentes sociais entrevistadas demonstraram total desconhecimento, bem como desconhecimento quanto ao corpo técnico de profissionais existentes no Sistema de Justiça do Estado do RN para lidar com as demandas próprias de suas instituições, embora tenham deixado claro que tem conhecimento das exigências legais para composição de tais equipes.

Entre os sujeitos da pesquisa foi citado e reconhecido o papel do CREAS mediante a execução do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), seja no acolhimento, acompanhamento e na elaboração de ações/atividades e relatórios dos adolescentes junto aos tribunais de justiça, bem como na articulação realizada mediante os casos de violação de direitos. No entanto, quanto à norma específica que trata da relação do SUAS com Sistema de Justiça, nada foi declarado, o que se configura como algo preocupante, pois impacta do ponto vista técnico no relacionamento entre esses sistemas, fragilizando as articulações.

Com base nessa situação e a fim de fornecer elementos técnicos, durante a entrevista foi informado e discutido que o MDSA lançou a Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016, documento elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social, por meio do MDSA, estabelecendo no que se refere às requisições do Sistema de Justiça ao SUAS que,

Quando os órgãos do Sistema de Justiça tomam conhecimento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social pessoal, por violação de direitos, e aciona a rede socioassistencial, a resposta qualificada da Política de Assistência Social se dá pela inserção desses usuários no conjunto de suas proteções. [...] o fluxo de atendimento desses casos deverá ser estabelecido junto ao órgão gestor da Assistência Social, que tem a competência para analisar e propor os encaminhamentos mais adequados às especificidades das situações identificadas na rede de serviços e suas respectivas unidades no território (BRASIL, 2016, p. 5).

Ao delimitar na retromencionada nota esse entendimento, o MSDA deixa claro que a Assistência Social ao receber demanda do Sistema de Justiça (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública) deve prestar resposta qualificada inserindo no conjunto de suas proteções, consoante os objetivos, diretrizes e competência da Política de Assistência Social.

Ante ao desconhecimento por parte dos assistentes sociais sobre as normas que tratam da relação do SUAS com o Sistema de Justiça, foi questionado se já haviam tido a oportunidade de fazerem alguma capacitação em relação ao trabalho no SUAS e mais precisamente voltada aos CRAS e CREAS, consoante estabelece a NOB-RH/SUAS, a qual prevê que haja em cada esfera de governo recursos próprios nos orçamentos, especialmente para a realização de concursos públicos e para o desenvolvimento, qualificação e capacitação dos trabalhadores, a fim de atender aos princípios e diretrizes estabelecidos para a política de Assistência Social, uma vez que

[...] a gestão do trabalho no SUAS deve ocorrer com a preocupação de estabelecer uma Política Nacional de Capacitação, fundada nos princípios da educação permanente, que promova a qualificação de trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, com a possibilidade de supervisão integrada, visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços socioassistenciais (BRASIL, 2006, p. 12).

Os sujeitos da pesquisa revelaram que participaram do Capacita SUAS promovido pelo Estado em 2014, e continuam aguardando a continuidade. No que tange os municípios, revelaram que foram elaboradas algumas palestras, seminários, encontros, e conferências para os profissionais, porém não foi discutido nada especificamente voltado ao universo dos CRAS e CREAS, sendo realizadas reuniões para tratar da Assistência Social de modo geral e eventos alusivos à datas emblemáticas como por exemplo, o 18 de maio, que corresponde ao Dia Nacional de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

Os sujeitos da pesquisa deixaram claro que sabem que os entes são responsáveis por promover capacitação, porém não o fazem como deveriam, conforme revelam as falas:

É a capacitação não é específico do CREAS. É mais geral. Específico do CREAS, não. Mas tem. Tem, mas não é específico do CREAS. É

geral. Eu não diria capacitação, mas a gente participou de alguns encontros, que falam sobre o tema (LIBERDADE).

Não pode se chamar de capacitação, mas de um encontro, de um seminário [...] onde se debate algumas coisas. Enfim, nesse sentido. Nada aprofundado (CIDADANIA).

Não, a última capacitação que a gente participou foi em 2014, mas foi falando no geral inclusive disseram que ia ter uma segunda etapa, só que até hoje não chegou (RESPEITO).

Esses profissionais entendem que existe um mercado de trabalho posto para eles no SUAS. No entanto, mesmo a NOB-RH/SUAS apontando que é necessário um tipo de profissional, com competência ético-política e teórico-metodológica e técnico-operativa-crítica, na realidade, não vêm ocorrendo capacitações continuadas voltadas a discutir a oferta dos serviços socioassistenciais, inclusive dos CRAS e CREAS, salvo alguns encontros sobre a área.

Segundo Santos (2014), na ausência dessa capacitação, em que, muitas vezes, o assistente social ignora suas atribuições específicas e privativas, prevalecem as práticas clientelistas e o atendimento individual em detrimento de um trabalho socioeducativo, que vise sujeitos portadores de direitos e voltados para a coletividade.

Nesse sentido, quando foi questionado sobre como se deu o trabalho profissional do assistente social na execução dos serviços (as demandas) que são próprios do CRAS e do CREAS, conforme estabelece a “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (Resolução CNAS nº 109/2009 e nº 13/2014), que prevê o que está disposto no Quadro 7.

Quadro 7 – Serviços Socioassistenciais e demandas próprias dos CRAS e CREAS

UNIDADES	SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	DEMANDAS PRÓPRIAS
CRAS	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	Acolhida; estudo social; escuta; visita domiciliar; visita familiar; orientação sociofamiliar; orientação e encaminhamentos; grupos de famílias; acompanhamento familiar; grupos de convívio e fortalecimento de vínculos; fortalecimento da função protetiva da família; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; proteção social proativa; informação, comunicação e defesa de direitos; promoção ao acesso à documentação pessoal; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; conhecimento do território; cadastramento socioeconômico e encaminhamento para o mesmo quando necessário; elaboração de relatórios e/ou prontuários; notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social; banco de dados de usuários e organizações; inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas; elaboração de instrumento técnico de acompanhamento e desenvolvimento do usuário; busca ativa.
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	
	Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas	
CREAS	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)	Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; monitoramento e avaliação do serviço; orientação sociofamiliar; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contra-referência; informação, comunicação e defesa de direitos; apoio à família na sua função protetiva; proteção social proativa; acesso à documentação pessoal; cuidados pessoais; identificação e mobilização da família extensa ou ampliada; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; articulação com órgãos de capacitação e preparação para o trabalho; mobilização para o exercício da cidadania; trabalho interdisciplinar; elaboração de relatórios e/ou prontuários; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; conhecimento do território; geoprocessamento e georeferenciamento de informações; produção de orientações técnicas e materiais informativos; monitoramento e avaliação do serviço; e proteção social proativa; desenvolvimento de projetos sociais.
	Serviço Especializado em Abordagem Social	
	Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)	
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e SUAS Famílias	
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua		

Fonte: Elaboração própria com base nas informações contidas na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009 e 2014).

Os sujeitos da pesquisa revelaram que o trabalho se concentrou na realização de visitas domiciliares, grupos socioeducativos, atendimentos individualizados sobre casos envolvendo violência e a alguns núcleos familiares, isto porque estavam,

principalmente nos CREAS, atrelados a outras demandas para além das que são próprias dessas unidades, deixando claro que tais demandas emergiam do Sistema de Justiça.

Não sendo relatado, tampouco identificado, que os CRAS em meio a isso possuíam conhecimento sobre a organização do território, que é tarefa primordial e nos CREAS se havia sido proposto a construção de algum pacto ou fluxo de atendimento para essas demandas.

Como se vê, os profissionais têm conhecimento das demandas e serviços, porém o trabalho próprio de ambas unidades se encontra comprimido, se comparado ao rol de atividades/demandas próprias das unidades descritas no quadro anterior, havendo, portanto, a necessidade de dedicação do tempo no cotidiano profissional a outras demandas, nesse caso, as do Sistema de Justiça, conforme mencionado.

Assim sendo, foi questionado sobre que tipo de demanda o Sistema de Justiça enviava para os CRAS e CREAS, diferente daquelas voltadas para o acompanhamento de indivíduos vítimas de violações de direitos e voltadas para o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Além disso, foi questionando como o assistente social tem procedido ao recebê-las.

Mediante esse questionamento, os sujeitos elencaram como demandas a requisição recorrente de visitas domiciliares e relatórios para averiguar situação de guarda, adoção, interdição, curatela, tutela, destituição do poder familiar, Disque 100, e registro civil, sendo tais solicitações formuladas por meio de ofício requisitando a resposta no prazo máximo entre cinco e dez dias, sob crime de desobediência caso não cumpra, conforme revela um dos sujeitos da pesquisa:

Nós fazemos sim o acompanhamento, mas existe aí essa dificuldade, porque a gente não consegue acompanhar sistematicamente. A gente pega um dia, vamos lá buscar quem é que tá inserido no PAEFI, quem é que a gente pode encaminhar, vamos lá fazer essa visita, geralmente a gente faz isso, e acho que 50% das vezes a gente não consegue fazer as visitas, porque quando a gente consegue terminar os ofícios do judiciário que eles mandam, os relatórios que eles mandam pra gente, ai já chegam novos, ai a gente já tem que parar. Com os prazos curtos, a gente tem que correr, e o serviço vai acumulando, vai acumulando (LIBERDADE).

A semana passada a gente entregou todos os que a gente tinha, quando chegou no outro dia tinha, 1,2,3,4,5, 6, já tinha 6, no máximo eles botam 20 dias. Já tinha 6 ofícios para gente responder, olha só a demanda solicitando - interdição, guarda, interdição. Guarda é constante, constante guarda e interdição, guarda e interdição. (LIBERDADE)

É nos separamos assim, a gente faz o máximo pra separar um dia pra gente fazer essas visitas das famílias do PAEFI, né, mas acaba chegando ofícios é com cinco dias, dez dias pra gente elaborar um relatório, então fica muito complicado pra gente conciliar tudo isso, tendo em vista que tem uma assistente social e uma psicóloga, [...] dentro da equipe técnica e um advogado, então é muito difícil a gente conciliar tudo isso. Já chegou aqui o tempo de a gente pegar, da gente receber um ofício onde a juíza pedia em três dias o relatório para um caso de destituição do poder familiar (LIBERDADE).

Os profissionais, principalmente os dos CREAS trouxeram o levantamento dessas requisições demonstrando desconforto e constrangimento quanto à sua realização, visto que não está dentro do rol de serviços socioassistenciais, causando obstáculos no seu efetivo exercício, conforme revela um dos sujeitos da pesquisa:

Olhe, sinceramente. Eu vou ser bem sincera. Realidade aí, viu. Aqui é muito difícil a gente executar de forma contínua os serviços do CREAS. É difícil. Principalmente. Acho que principalmente, não. O obstáculo principal é a demanda da justiça, com certeza. Porque aqui a maior parte do tempo, a maior parte dos serviços são executados em favor do poder judiciário. É fazendo visita domiciliar, é fazendo relatório, então o tempo que a gente tem é entre isso [...], a gente consegue fazer uma visita das famílias do PAEFI, é que a gente consegue fazer. Os atendimentos a gente consegue fazer, [...], que é demanda espontânea a gente atende, mas com relação ao acompanhamento sistemático, fica difícil. Fica difícil devido [...] essas visitas que a gente tem que dá uma certa prioridade que num é pra ser prioridade, né, mas essa é a dificuldade. A gente executa, mas executa com esses empecilhos, essas dificuldades, que acabam implicando [...], na não realização de fato desse acompanhamento (LIBERDADE).

Além disso, revelaram que as visitas e relatórios produzidos tendem a ser de responsabilização e averiguação, ou seja, fiscalizatório e não de inclusão nos serviços socioassistenciais, visto que partem de demandas exclusivas do Sistema de Justiça e não da Assistência Social, extrapolando, assim, as competências dessa política, uma vez que os instrumentos e procedimentos requisitados são alheios a esta.

Os sujeitos revelaram que na maioria das vezes os ofícios são do Poder Judiciário e do Ministério Público, tendo maior incidência os do Poder Judiciário. De forma que os ofícios são enviados diretamente para as unidades, geralmente

direcionados ao assistente social, os profissionais não têm acesso aos autos processuais ou ministeriais, não têm retorno sobre o trabalho desenvolvido e que essas solicitações são priorizadas em detrimento das ações próprias dos CRAS e CREAS, sendo priorizado também recursos humanos e materiais, em especial o transporte, conforme revelam os sujeitos entrevistados:

A gente faz o relatório encaminha e pronto, as vezes como a cidade aqui é muito pequena as vezes a gente encontra uma pessoa..."mulher, como é que tá.... e eu". A senhora tem que procurar o serviço [...], o seu advogado, procurar lá, porque a gente não tem conhecimento de nada (LIBERDADE).

A gente faz o relatório e encaminha, depois que encaminha a gente não tem retorno tanto é que a gente utiliza, nós temos o prontuário SUAS [...] colocamos o prontuário para quem a gente vai acompanhar e os da Justiça a gente utiliza o interno mesmo, porque, [...] a gente não tem onde registrar até porque não tem mais informações [...], e para não tá utilizando o prontuário já que, [...] a gente utiliza para quem, [...] realmente de fato vai ser acompanhado, a gente utiliza outros prontuários até porque a gente tem a visita, o relatório e só, encerra (LIBERDADE)⁵⁴.

Isso é para instruir os autos. É uma demanda do próprio poder judiciário e não tem retorno para o CREAS (LIBERDADE).

O carro só vem um dia e prioriza as visitas do judiciário que são as mais urgentes, as do PAEFI faz quando dá (LIBERDADE).

O mais agravante é que essas demandas elas acabam já parando ainda mais as demandas que a gente já tem, [...] aí gera um acúmulo, até porque assim eles querem uma resposta, então a gente para o que é realmente demanda nossa para dar uma resposta muitas vezes daquilo que não é nosso (CIDADANIA).

Mediante essa situação, foi discutido que na particularidade do RN, em especial, o Poder Judiciário, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN) não possui assistentes sociais e psicólogos concursados em seu quadro técnico de profissionais. De forma que os casos envolvendo crianças, adolescentes, mulher e idosos são atendidos por profissionais com formação na respectiva área, porém atuando em desvio de função, visto que são concursados para atuar em outros cargos⁵⁵.

⁵⁴ Segundo um dos sujeitos da pesquisa, nessa unidade utilizavam para as requisições do Sistema de Justiça um prontuário simplificado, resumido do prontuário SUAS.

⁵⁵ São esses profissionais que estruturam a Vara da Infância e Juventude, atuando nos casos de adoção, alienação, guarda, entre outros. Vale salientar que essa estruturação existe apenas na capital, Natal/RN, sendo os demais 166 municípios do Estado desassistidos.

Para tanto, no intuito de abranger as demandas do Estado, o Poder Judiciário lança mão de um Núcleo de Perícias para atender seus casos. Esse núcleo funciona na capital, Natal/RN, servindo de central para captação de mão-de-obra que deseje se cadastrar para realizar perícia com finalidades diversas em qualquer município do Estado. Para ser acionado, basta o juiz solicitar um perito, o qual será comunicado e, caso aceite a perícia, será remunerado para executá-la. Nesse núcleo são cadastrados profissionais diversos, incluindo assistentes sociais (RIO GRANDE DO NORTE, 2018)⁵⁶.

Na pesquisa, dois sujeitos revelaram que têm conhecimento da existência desse núcleo, inclusive eram cadastrados, porém mencionaram que nunca foram acionados. No entanto, enquanto profissionais dos CRAS e CREAS, permanecem sendo requisitados corriqueiramente para o atendimento das demandas do judiciário e sem remuneração, conforme verificado na pesquisa.

Essa situação deflagra descumprimento da Lei Complementar nº 165/1999 - Lei Orgânica do Judiciário (art. 206, 206-A e 207)⁵⁷, do Poder Judiciário do RN e da Lei nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (art. 150 e 151)⁵⁸.

⁵⁶ Para maiores informações consultar o site do TJRN.

⁵⁷ Art. 206. Perante cada Vara da Infância e da Juventude da Capital, funciona uma equipe interprofissional composta de dois Técnicos em Assistência Judiciária, na especialidade de Psicologia, dois Técnicos em Assistência Judiciária, na especialidade de Assistência Social, um Pedagogo Judiciário, um Sociólogo Judiciário, um Médico Psiquiatra Judiciário e dez Agentes Judiciários de Proteção (Redação dada pela Lei Complementar n.º 371, de 19.11.2008 –DOE 20.11.2008. Art. 206-A. Perante cada Vara Cível Especializada (19ª e 20ª), funcionará uma equipe interprofissional, composta de um Médico Psiquiatra Judiciário e dois Técnicos em Assistência Judiciária, na especialidade de Assistência Social (Acrescido pela Lei Complementar n.º 371, de 19.11.2008 –DOE 20.11.2008) Art. 207. São atribuições da Equipe Interprofissional: I– Pesquisar sobre as condições sociais e econômicas dos familiares das pessoas sujeitas a processos, quando necessário à respectiva instrução; II– Proceder ao estudo social da criança e do adolescente inseridos nas hipóteses o art. 98 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e dos viciados em entorpecentes, sugerindo a forma de tratamento ou a providência adequada para cada caso; III– Observar as condições de vida da família a que pertencer a criança ou adolescente, nos casos do inciso anterior, sob o ponto de vista social, econômico e educacional, fazendo relatório; IV– Promover o tratamento social e pessoal da criança ou adolescente entregue à família natural ou a lar substituto, tendo em conta as condições de higiene, educação e adaptação; V– Proceder na forma do inciso anterior em caso de adolescentes que praticarem ato infracional, visando à sua readaptação familiar e à sociedade; VI– Orientar e supervisionar a família substituta da criança ou adolescente; VII– colaborar na fiscalização do trabalho da criança ou adolescente; VIII– Apresentar relatórios periódicos sobre a situação da criança ou adolescente submetido a tratamento social, bem como dos sujeitos a processo na Vara de Entorpecentes, sugerindo qualquer medida que lhe pareça útil; IX– Observar as instruções baixadas pelos Juízes das Varas de Família, da Infância e da Juventude, de Entorpecentes e de Execução Penal (RIO GRANDE DO NORTE, 1999).

⁵⁸ Art. 150. Cabe ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude. Art. 151. Compete à equipe interprofissional dentre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito, mediante laudos, ou verbalmente, na audiência, e bem assim desenvolver trabalhos de aconselhamento, orientação, encaminhamento, prevenção e outros, tudo sob a imediata subordinação à autoridade judiciária, assegurada a livre

Ambos dispositivos preveem a formação de equipes interprofissionais, compostas por assistentes sociais e outros profissionais para auxiliar os magistrados no fornecimento de subsídios para suas decisões, prevendo ainda que, na ausência desses profissionais, a autoridade judiciária poderá proceder à nomeação de perito.

Já o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), em consonância com os demais Ministérios Públicos, diferente dos Tribunais de Justiça, não dispõe em lei da exigência de formação de equipes interprofissionais, visto que trabalha como fiscal da lei, acionando peritos quando necessário para o atendimento dos casos.

Contudo, diante do acirramento das expressões da questão social e da rotatividade de profissionais no Núcleo de Perícias do MPRN, foi realizado no ano 2012 um concurso público contendo vagas para assistentes sociais e demais cargos, no intuito de extinguir o Núcleo de Perícias e dotar a instituição de profissionais para atuar na demanda individual e coletiva envolvendo a matéria da infância, juventude, família, idoso, mulher, entre outros.

Atualmente o MPRN possui 21 assistentes sociais em seu quadro técnico, sendo 11 concursadas, 6 comissionadas e 5 cedidas para o atendimento de suas demandas nos 167 municípios do Estado. Esses profissionais são lotados no Núcleo de Apoio Técnico-Especializado (NATE), nos Centros de Apoio Operacional das Promotorias (CAOP), em algumas Promotorias que realizam projetos que requerem a presença do profissional e em espaços vinculados ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do MPRN⁵⁹. Esses locais são circunscritos respectivamente nos municípios de Mossoró/RN e Natal/RN. Além disso, conta com profissionais que compõe o programa MP Residente, o qual seleciona profissionais recém-formados para trabalhar na instituição (RIO GRANDE DO NORTE, 2018)⁶⁰.

manifestação do ponto de vista técnico. Parágrafo único. Na ausência ou insuficiência de servidores públicos integrantes do Poder Judiciário responsáveis pela realização dos estudos psicossociais ou de quaisquer outras espécies de avaliações técnicas exigidas por esta Lei ou por determinação judicial, a autoridade judiciária poderá proceder à nomeação de perito, nos termos do art. 156 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 13.509, de 2017) (BRASIL, 1990).

⁵⁹ Como exemplo, existe o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPA), que tem por finalidade atuar na implementação e adoção de mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas e as convenções processuais no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (RIO GRANDE DO NORTE, 2017).

⁶⁰ Na última seleção ocorrida em 2018 havia vaga para assistentes sociais.

Destarte, apesar da recente formação desse quadro técnico no âmbito do MPRN, o número de profissionais ainda é muito baixo para o atendimento das demandas, resultando na recorrente solicitação de requisições de promotores de justiça aos assistentes sociais lotados em CRAS e CREAS, conforme verificado na pesquisa.

O MPRN, ciente dessa situação, lançou recentemente, em julho de 2018, por meio da CAOP Infância, Juventude e Família (CAOPIJF) a Nota Técnica nº 01/2018, cujo objeto versa a respeito de “Orientações aos Promotores de Justiça sobre requisições de estudos psicossociais ou sociais aos profissionais que integram os equipamentos socioassistenciais – CRAS e CREAS”.

Nessa nota a instituição defende que os profissionais dos CRAS e CREAS não podem se recusar a realizar as requisições judiciais e ministeriais, visto que as normas do SUAS orientam que haja articulação entre os órgãos do Sistema de Justiça, devendo os profissionais dessas unidades “colaborar mutuamente”, conforme estabelece a doutrina da proteção integral preconizada na Constituição Federal de 1988 (art. 227), ratificada pela Lei nº 8.069/1990 – ECA (art. 86 e 88, V e VI) para os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), visando a aludida atuação integrada.

Segundo o MPRN, o dever de colaboração deve ser entendido

no sentido de compartilhamento de informações coletadas por ocasião do atendimento de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social e suas famílias junto às unidades do SUAS de modo que é possível os CRAS e os CREAS disponibilizem ao Ministério Público e ao Poder Judiciário os relatórios técnicos de acompanhamento dos casos que estão sendo atendidos por esses equipamentos (RIO GRANDE DO NORTE, 2018, p. 6-7).

Para tanto, a referida nota estabelece que deve ser construída agenda de reuniões com os componentes da rede local para definir os contornos dessa colaboração.

Contra-pondo-se à presente nota, destaca-se que toda formulação argumentativa se volta para o segmento da infância e juventude, sendo os demais como mulher, idoso, entre outros relegados ao limbo normativo. Na imprecisão jurídico-normativa, os profissionais dos CRAS e CREAS vêm sendo requisitados a realizar laudos, pareceres e relatórios de qualquer segmento independente das

condições de trabalho e “espírito colaborativo”, sendo punido sob crime de desobediência caso não cumpra a requisição. Nesse aspecto, creio que deve haver ponderações plausíveis ao construir os fluxos de atendimento e agenda de reunião entre os órgãos.

Nesse sentido, Vasconcelos (2015) problematiza que tem se tornado comum nas áreas de atuação do Serviço Social requisições institucionais incompatíveis com atribuições e competências dos assistentes sociais. Nesse sentido, a autora estabelece duas questões. A primeira é identificar a origem desse estado de coisas, no tempo e no espaço, e a segunda consiste em meio ao contexto conflituoso e contraditório o não cumprimento das atribuições privativas, previstas em lei, o que caracteriza exercício irregular ao cumprir tais requisições, podendo responder o profissional e o empregador em patamares diferentes.

As requisições não compatíveis com as atribuições e competências profissionais, segundo Vasconcelos (2015), têm constrangido um número expressivo de assistentes sociais no cotidiano profissional, pressionados que estão ao serem atingidos pela reestruturação produtiva que atinge o mundo do trabalho nas últimas décadas em qualquer categoria profissional (VASCONCELOS, 2015).

A esse respeito, a partir da experiência da autora da presente dissertação durante o exercício profissional em um CRAS, no ano de 2010, foi possível identificar, de modo preliminar, algumas requisições que causaram constrangimento aos assistentes sociais, visto que apesar de se constituírem competências profissionais, não constituíam responsabilidades dos assistentes sociais no âmbito do SUAS, conforme apresentado no quadro 8 a seguir.

Quadro 8 – Solicitações encaminhadas ao CRAS incompatíveis com a unidade.

SOLICITAÇÕES	FINALIDADE DAS SOLICITAÇÕES
Guarda	Solicitava estudo social que esclarecesse com quem da família a guarda da criança deveria ficar.
Adoção	Solicitava estudo social que informasse se os pretendentes a adoção estavam aptos e tinham reais condições para adotar.
Tutela	Solicitava parecer que atestasse com quem da família a tutela deveria ficar.
Alienação parental	Solicitava laudo que informasse se verdadeiramente estava ocorrendo alienação.
Destituição do poder familiar	Solicitava parecer que indicasse se a situação apresentada era danosa e violadora de direitos, levando cabalmente à destituição.
Separação judicial	Solicitava estudo social ou laudo com parecer que apontasse com qual dos pais as crianças e adolescentes deveriam ficar.
Vaga escolar e Averiguação de denúncia do Disque 100	O Conselho Tutelar solicitava que o CRAS mediasse uma vaga na escola, como se a unidade tivesse o poder de requisição que eles possuem. Além disso, solicitava que a unidade realizasse a averiguação de denúncias do Disque 100.
Acompanhamento psicológico	As escolas ou as próprias unidades de saúde solicitavam atendimento psicoterapêutico, o que é vetado pelas normas.
Outros	Solicitações diversas envolvendo: auxílio reclusão; acesso a medicamento de alto custo; acompanhamento e transporte para tratamento de saúde etc.

Fonte: Elaboração própria com base nos ofícios e requisições encaminhados a um CRAS⁶¹.

Fato esse que se repetiu na experiência vivenciada no Projeto Conviver SUAS (2011-2015), cujo relatório, produzido por meio do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, apresentou dados que revelaram a mesma situação, entre os quais destacamos:

⁶¹ Em respeito à ética em pesquisa, a informação sobre a localização do CRAS será preservada, conforme mencionado ao discorrer sobre tal experiência.

Quadro 9 – Requisições/solicitações encaminhadas aos CRAS e CREAS do RN incompatíveis com as unidades

SOLICITAÇÕES/ REQUISIÇÕES ENCAMINHADAS AOS CRAS E CREAS DO RN	
SOLICITAÇÃO/REQUISIÇÃO	FINALIDADE
Disque 100	Verificação da denúncia e apuração dos fatos e endereço
Laudo	Realização de perícia e elaboração de laudo e parecer, para fins exclusivamente judiciais ou ministeriais.
Perícia	
Parecer	
Acompanhamento de apenado	Solicitação de acompanhamento de apenado e seus familiares, a fim de informar como estava a pena e quais benefícios poderiam ter direito
Adoção	Estudo social que informe como se encontra a adaptação do adotado e adotantes, e em outros casos se os pretendentes a adoção estavam aptos e tinham reais condições para adotar
Guarda	Solicitava que o estudo social esclarecesse com quem a guarda deveria ficar
Interdição	Solicitava estudo social que informasse a necessidade da interdição e quem se responsabilizaria
Psicoterapia	Solicitava a inclusão das pessoas para que realizassem psicoterapia
Indisciplina escolar	Solicitava o acompanhamento da indisciplina escolar, com fins de tratá-la.
Saúde mental	Solicitava o acompanhamento de pessoas com sofrimento psíquico em terapias psicológicas
Acompanhamento psicológico	Solicitava o acompanhamento psicológico com finalidade terapêutica, o que é vetado.
Vaga escolar	Requisitava vaga escolar na rede e próximo a residência da pessoa
Medicação de alto custo	Solicitava a aquisição de medicamentos de alto custo via Assistência Social
Outros	Solicitação de transporte para tratamento de saúde e de doenças cíclicas, óculos, órtese, prótese, limpeza de fossa etc.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Relatório do Conviver SUAS (RIO GRANDE DO NORTE, 2015).

Nessa seara, em pesquisa recente, o Colegiado Estadual dos Gestores Municipais de Assistência Social do Rio Grande do Norte (COEGEMAS-RN) apresentou o relatório analítico intitulado “Relatório de Informações sobre as Requisições do Poder Judiciário (2018)”⁶², que objetivou apresentar as requisições realizadas por meio de ofícios aos serviços socioassistenciais vinculados às Secretarias Municipais de Assistência Social, durante o ano de 2017, no intuito de contribuir, de forma específica, na reflexão acerca da legitimidade (ou não) do Ministério Público⁶³ para recorrer de forma adequada aos serviços socioassistenciais municipais.

⁶² Data de alimentação dos dados: entre o quarto bimestre do ano de 2017 e primeiro bimestre do ano de 2018 (RIO GRANDE DO NORTE, 2018, p. 22). Registra-se que o documento foi elaborado em parceria com o Departamento de Informação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Sociais (DIMAPS), vinculado à Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTAS) de Natal/RN.

⁶³ Esse levantamento embasou a construção da Nota Técnica nº 01/2018 – MPRN/CAOPIJF.

O presente documento demonstrou expressiva a quantidade de requisições do Sistema de Justiça, inclusive ministeriais de estudos dirigidos aos órgãos e unidades socioassistenciais e que escapam ao espectro de suas atribuições, conforme segue.

Quadro 10 – Requisições graves. Cujos atendimentos NÃO são atribuições da Política de Assistência Social

Ação de destituição do poder familiar	Interdição
Ação de interdição	Tratamento de dependência química (ambulatorial ou internação)
Acompanhamento de oitiva	Internação
Adoção	Perda ou suspensão ou restabelecimento do poder familiar
Adoção/ Destituição do poder familiar	Processo de apuração de ato infracional
Afastamento do agressor do lar (relatório indicando medida apropriada para o caso)	Remoção, modificação e dispensa de tutor ou curador
Carta precatória cível	Restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores
Laudo acerca da higidez mental	Limpeza de domicílio
Destituição/ suspensão do poder familiar e guarda	Verificar se há situação de risco e interesse de guarda
Família substituta	Verificar suposta violação de direitos (abuso sexual contra adolescente)
Guarda	Acompanhamento psicológico
Averiguação de paternidade, adoção, interdição, divórcio litigioso, tutela e curatela e carta precatória	Apuração de ato infracional
Averiguar beneficiários do PBF que por ventura realizaram doações de campanha entre 2013 a 05/2016.	Representação criminal/ Notícia crime
Apresentação de laudo psiquiátrico	Verificar grave violação e/ou situação de risco
Estudo social para verificar situação de risco e averiguar se a mãe possui plena faculdade mental	

Fonte: Rio Grande do Norte (2018, p. 5)

O relatório do COEGEMAS-RN apontou não somente as demandas que fogem à competência da Política de Assistência Social, mas também o total do fluxo de demandas gerado pelo Sistema de Justiça aos CRAS e CREAS do RN, tipificando-as, conforme sua gravidade/atendimento. Assim, tipificou em quatro formas: 1) Requisições graves; cujos atendimentos NÃO são atribuições da Política de

Assistência Social; 2) Requisições graves/intermediárias. Estão sendo avaliadas de acordo com o porte/habilitação do município; 3) Requisições que não são compatíveis com a habilitação do município/extras; e 4) Requisições cujo atendimento é atribuição da Política de Assistência Social, conforme segue.

Quadro 11 – Requisições graves/intermediárias. Estão sendo avaliadas de acordo com o porte/habilitação do município

Acompanhamento de cumprimento de medida socioeducativa
Acompanhamentos de cumprimento de medida socioeducativa (Elaboração de PIA)
Acompanhar casos de média e alta complexidade
Atestar veracidades dos fatos/ denúncia disque 100
Averiguar denúncia do disque 100
Buscar parentes ou instituição que possa cuidar do idoso

Fonte: Rio Grande do Norte (2018, p. 6)

Quadro 12 – Requisições que não são compatíveis com a habilitação do município/ extras

Consórcio para executar serviço de acolhimento
ILPI idoso/ prestação de serviços
Implementação de residência inclusiva
Prática de infração administrativa pelas servidoras do Município ⁽¹⁾

Fonte: Rio Grande do Norte (2018, p. 6)

Quadro 13 – Requisições cujo atendimento são atribuições da Política de Assistência Social

Apurar suposta situação de risco (negligência e abandono)
Averiguar problema familiar
Averiguar se persiste situação de risco
Estudo social para verificar se há situação de risco ou violação de direitos
Estudo social acerca da situação familiar
Verificar se existe situação de risco ou vulnerabilidade
Verificar situação de risco
Verificar situação de risco e negligência
Verificar situação de risco ou violação de direitos
Verificar situação pessoal e sociofamiliar
Verificar situação pessoal e sociofamiliar (acompanhamento)

Fonte: Rio Grande do Norte (2018, p. 7)

Segundo o COEGEMAS-RN, a análise dos dados demonstrou que o fenômeno de judicialização está presente nessas relações de interação institucional, sendo que ora pode ser interpretado de maneira positiva, ao permitir o acesso de indivíduos desfiliaados ao Sistema de Garantia de Direitos (SGD) disponível na sociedade; ou ora pode indicar reflexos negativos, visto que o acesso por meio da judicialização contraria os princípios de universalização dos direitos e de igualdade de acessos estabelecidos pela Política Nacional de Assistência Social para os serviços socioassistenciais, entre outras formas de atuação injusta que a política social pode vir a assumir neste contexto.

De forma que se pode evidenciar existência de relações de poder nos processos institucionais analisados, correspondentes à busca de obediência (por parte dos serviços socioassistenciais municipais) para com os interesses do requerente (Ministério Público e outros). Esta condição de disciplinarização das unidades também foi observada mesmo em relação àquelas unidades socioassistenciais com menor incidência de demandas ministeriais (RIO GRANDE DO NORTE, 2018, p. 3).

Ao pesquisar sobre requisições encaminhadas ao SUAS, em especial ventiladas pelo Sistema de Justiça e que causam constrangimento aos assistentes sociais quando são incompatíveis com as responsabilidades profissionais no SUAS, denotou-se que tais requisições não são uma particularidade do RN, conforme identificado na pesquisa da região do Trairi/RN, e recentemente pelo COEGEMAS-RN, se tratando de um fenômeno que se reproduz nacionalmente tendo exigido posicionamento dos Conselhos Regionais e Federal de Serviço Social (Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e Conselho Regional de Serviço Social – CRESS), o que resultou em 2014 na divulgação do seguinte levantamento.

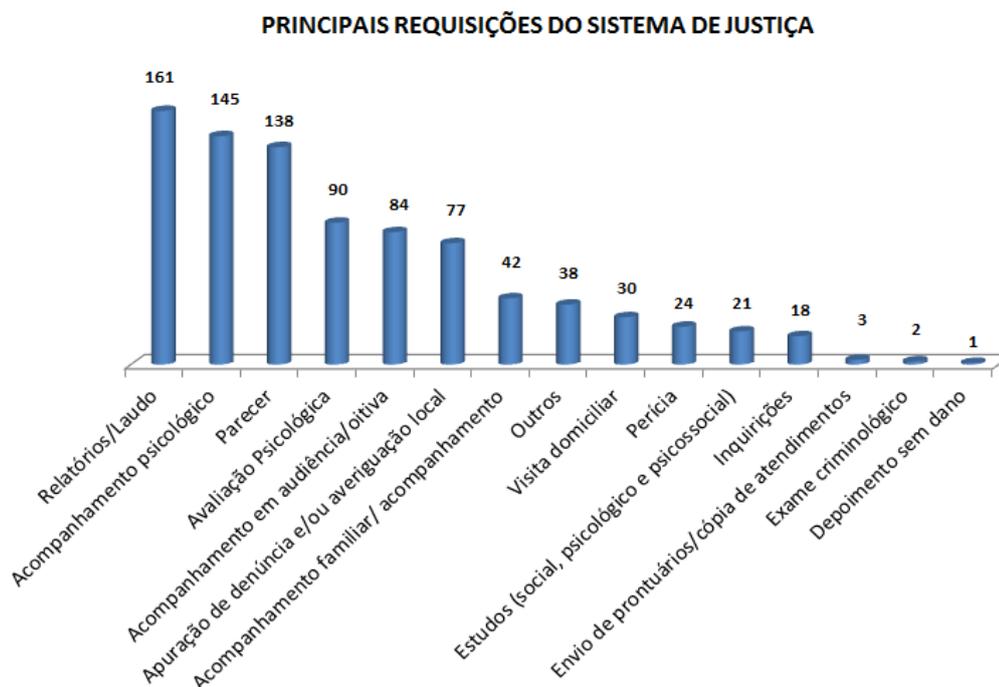
Quadro 14 – Levantamento Nacional do Conjunto CFESS/CRESS das demandas encaminhadas aos CRAS e CREAS

LEVANTAMENTO NACIONAL DAS DEMANDAS ENCAMINHADAS OS CRAS E CREAS	
TIPOS DE SOLICITAÇÕES	FINALIDADE DAS SOLICITAÇÕES
Avaliação social; Estudo social; Estudo socioeconômico; Laudo social; Parecer social; Relatório social.	Acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC); Acompanhamento de colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas; acompanhamento de execução de pena alternativa; [...]; aquisição de medicamentos de alto custo; Autos de busca e apreensão de crianças e adolescentes; autos de reintegração de posse; cadastro de adoção; comparecimento em audiências na qualidade de testemunhas; definição de medidas protetivas; destituição do poder familiar; guarda de crianças/adolescentes; internações psiquiátricas compulsórias; necessidade de internações; necessidades de idosos institucionalizados; processo de tutela e curatela de idosos e pessoas com deficiência; processos de adoção; processos de interdição; regulamentação de visitas em processos de separação conjugal litigiosa; responsabilização por tutela, curatela do usuário [...].

Fonte: Brasil (2014)

O Conselho Federal de Psicologia (CFP) no intuito de orientar os psicólogos que se inserem nas equipes de referência do SUAS e, dentre estes, aqueles que realizaram consultas ao CFP para esclarecimentos sobre as requisições do Sistema de Justiça ao SUAS, lançou em 2016, também, um levantamento problematizando a mesma situação, conforme segue:

Quadro 15 – Levantamento Nacional do CFP das demandas encaminhadas aos CRAS e CREAS



Fonte: Brasil (2016)

Com relação ao levantamento do Conjunto CFESS/CRESS, foi solicitado um pedido de providências ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do ofício nº 041/2014, a fim de que medidas fossem tomadas para que instâncias mandatárias/órgãos interinstitucionais leia-se Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, parassem de solicitar dos assistentes sociais não vinculados a essas instituições a elaboração de estudos sociais, laudos ou pareceres que venham subsidiar decisões desses magistrados, evitando constrangimento à categoria, sobretudo respeito às normas profissionais.

Além disso, o conjunto CFESS/CRESS vem realizando debates dessa situação em eventos e em vários espaços representativos da categoria, e ainda momentos de discussão com a rede, objetivando mudanças urgentes. Mediante isso, em eventos de controle social, os Conselhos Regionais de Serviço Social têm se posicionado contra tais requisições, a exemplo da “Moção de Repúdio”, publicada pelo CRESS/RN - 14ª Região, na X Conferência Estadual de Assistência Social, realizada em Natal/RN, no ano de 2015, conforme exemplificado abaixo:

O Conselho Regional de Serviço Social (CRESS/RN 14ª Região) e o Conselho Regional de Psicologia do Rio Grande do Norte (CRP/RN 17ª Regional), vem através dessa MOÇÃO DE REPUDIO se posicionar contra as determinações do poder judiciário, bem como Ministério Público, órgãos estes que intimam Assistentes Sociais e profissionais do SUAS, em especial CRAS's e CREAS's, à elaboração de estudos sociais, laudos e pareceres, com a finalidade de respaldar decisões judiciais, o que descaracteriza as atribuições dos (as) trabalhadores (as) do SUAS. Tal posicionamento se afirma com base nas legislações que regem a Política de Assistência Social quais sejam LOAS, PNAS, NOB-SUAS, NOB-RH, Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (RIO GRANDE DO NORTE, 2015).

Com efeito, cabe registrar que o MDSA possui alguns documentos esclarecendo o que não constitui atribuição/competência das equipes de referência do SUAS. Como exemplo, desses documentos temos especificamente no que tange ao CRAS, o seguinte:

[...] é imprescindível que as atribuições da equipe de referência do CRAS sejam exclusivas para o cumprimento das funções da Unidade, ou seja, a equipe do CRAS ou parte dela não poderá acumular atividades referentes a outros serviços, senão os serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS (BRASIL, 2009, p. 50).

Existe também a publicação do MDSA “Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF” (vol. 1 e 2), que reforça o argumento anterior, estabelecendo que não constitui atribuição/competência da equipe de referência do CRAS:

- a) Assumir o papel e/ou funções de equipes interprofissionais de outros atores da rede, como, por exemplo, da segurança pública (delegacias especializadas, unidades do sistema prisional etc), órgãos de defesa e responsabilização (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar) ou de outras Políticas (saúde mental etc);
- b) Acompanhar e participar de oitiva de pessoa em processo judicial;
- c) Realizar terapia ou psicoterapia com famílias e/ou indivíduos - competência de profissionais da política pública de saúde;
- d) Elaborar parecer, laudo e/ou perícia social para compor processos judiciais, pois essa elaboração exige fundamentação e qualidade técnico-científica especializada – competência de Assistentes Sociais do Poder Judiciário;
- e) Elaborar Laudo Social, para fins de requerimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) - essa competência é do Serviço Social do INSS, conforme Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1, de 29 de maio de 2009, que regulamenta o art. 16, § 3º, do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007;
- f) Atender casos de “indisciplina”, dificuldades de adaptação escolar, entre outros, encaminhados pela rede de ensino. No que concerne à

situação escolar, compete às equipes da Assistência Social o acompanhamento familiar, no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF), quando do descumprimento das condicionalidades de educação; acompanhar beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e suas famílias, em especial do Programa BPC na Escola (BRASIL, 2012, p. 46-47).

Assim, no CRAS, por exemplo, não cabe a averiguação de denúncias oriundas do Disque 100, dado o caráter preventivo inerente ao PAIF, o qual evidencia o fato de a execução desse serviço se pôr a mercê de uma sensibilização, conquista e adesão das famílias nos territórios; não sendo produtora, para a unidade CRAS, ter a finalidade preventiva de seu trabalho confundida com a de investigação, conforme vem ocorrendo com as requisições do Sistema de Justiça aos CRAS pesquisados, visto que os profissionais não conseguem desenvolver plenamente os serviços socioassistenciais, gerando acúmulo e sobrecarga de trabalho.

Nesse sentido, o MDSA orienta que quaisquer solicitações de emissão de relatórios aos CRAS devem ser encaminhadas ao titular do órgão gestor da Assistência Social (Secretaria de Assistência Social ou correspondente), para avaliação da pertinência do requerimento. Em caso positivo, será designado profissional habilitado para elaborar relatório informativo e/ou avaliativo, no âmbito da competência da Assistência Social (BRASIL, 2012, p. 47).

No que tange ao CREAS, o Caderno de Orientações Técnicas do CREAS (2011) estabeleceu que não cabe em seu papel e competências:

Ocupar lacunas provenientes da ausência de atendimentos que devem ser ofertados na rede pelas outras políticas públicas e; ou órgãos de defesa de direitos; assumir a atribuição de investigação para a responsabilização dos autores de violência, tendo em vista que seu papel institucional é definido pelo papel e escopo de competências do SUAS, bem como ter seu papel confundido com o de outras políticas ou órgãos, e, por conseguinte, não ter confundidas as funções de sua equipe com as de equipes interprofissionais de outros atores da rede, como por exemplo, da segurança pública (Delegacias especializadas, Unidades do Sistema Prisional, etc), órgãos de defesa e responsabilização (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar) ou de outras políticas (Saúde Mental, etc). (BRASIL, 2011, p. 25).

No CREAS, por exemplo, os seus “relatórios não devem se confundir com a elaboração de 'laudos periciais', relatórios ou outros documentos com finalidade

investigativa que constituem atribuição das equipes interprofissionais dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização” (BRASIL, 2011, p. 43).

À unidade cabe emitir relatórios que versem sobre o atendimento e acompanhamento às famílias e indivíduos, resguardando-se as prerrogativas do Código de Ética e as orientações dos respectivos conselhos de cada categoria profissional e dentro das competências da unidade, não devendo confundir-se com o papel de outros órgãos.

Nesse sentido, resta claro que os procedimentos e instrumentos (relatórios e visitas) requisitados pelo Sistema de Justiça nos CRAS e CREAS pesquisados contrariam as orientações do SUAS vigentes, extrapolando as competências e atribuições dos profissionais na política de Assistência Social.

Nessa seara, cabe frisar ainda a nota técnica (nº 02/2016), lançada pelo MDSA com o objetivo de discutir a “Relação entre o SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça”, a qual destaca que, diante das responsabilidades dos profissionais do SUAS, há instrumentos e procedimentos que extrapolam suas funções, na medida em que se caracterizam como processos de responsabilização ou investigativos, tais como:

a) Realização de Perícia; b) Inquirição de vítimas e acusados; c) Oitiva para fins judiciais; d) Produção de provas de acusação; e) Guarda ou tutela de crianças e adolescentes de forma impositiva aos profissionais do serviço de acolhimento ou ao órgão gestor da Assistência Social, salvo nas previsões estabelecidas em lei; f) Curatela de idosos, de pessoas com deficiência ou com transtorno mental aos profissionais de serviços de acolhimento ou ao órgão gestor da Assistência Social, salvo nas previsões estabelecidas em lei; g) Adoção de crianças e adolescentes; h) Averiguação de denúncia de maus-tratos contra crianças e adolescentes, idosos ou pessoas com deficiência, de violência doméstica contra a mulher (BRASIL, 2016, p.11).

De acordo com a referida nota esse destaque faz-se necessário, pois tem sido comum, nos últimos anos, aos profissionais do SUAS receberem requisições de órgãos do Sistema de Justiça para a realização dos procedimentos citados. De forma que, na maioria das vezes, os órgãos do Sistema de Justiça encaminham solicitações diretamente para os profissionais da rede socioassistencial e não para a gestão, conforme revelado na presente pesquisa (BRASIL, 2016).

A referida nota toma importância para os trabalhadores SUAS, uma vez que vem se somar ao material técnico existente aumentando, assim, o respaldo para recusa dos atendimentos dessa natureza, visto que a nota encerra mencionando que

torna-se fundamental o diálogo entre o SUAS e Sistema de Justiça, a fim de serem construídos fluxos e protocolos que assegurem e fortaleçam a relação interinstitucional, respeitando as competências e os papéis dos profissionais nos respectivos sistemas.

De maneira que não convém aos órgãos que compõem o Sistema de Justiça extrapolar o que está posto, visto que caracteriza desvio de finalidade, acarretando em implicações no trabalho profissional. Frisa-se que essa nota respalda não somente os profissionais dos CRAS e CREAS, mas de fato os trabalhadores do SUAS, incluindo-se o assistente social.

Diante desse amparo normativo sobre as requisições do Sistema de Justiça, foi questionado aos sujeitos da pesquisa se houve no ano de 2016 ofícios, atas de reuniões, relatórios ou eventos que tratam das requisições do Sistema de Justiça que chegam aos CRAS e CREAS e são direcionadas ao assistente social e, nesse sentido, se em 2016 houve alguma reunião profissional ou evento entre os assistentes sociais para tratar das requisições do Sistema de Justiça que extrapolam as competências profissionais no âmbito do SUAS.

Os sujeitos foram unânimes em responder que não, deferindo que esse assunto é de conhecimento dos gestores locais e tratado na própria gestão. Além disso, foi pesquisado no relatório anual do ano de 2016 dos CRAS e CREAS pesquisados se havia alguma menção e essas requisições. A pesquisa revelou que constava apenas um relatório contabilizando as requisições, porém não havia problematização sobre a situação.

Nessa ótica, vale lembrar que a maioria dos profissionais entrevistados não são concursados, dificultando a tomada de posicionamento frente a essas requisições no sentido de resisti-las, e, mesmo contando com o apoio dos gestores, a mobilização contrária a tais requisições tende a ser frágil.

Assim, ficam à mercê dessas requisições chocando-as com as que são próprias dos CRAS e CREAS, em constante conflito ético afetando as competências profissionais, gerando conseqüentemente algumas implicações. Além disso, enquanto classe trabalhadora e assalariados, dependentes da venda da força de trabalho para sobreviver, na condição de vínculo precário predominante, dificultam-se iniciativas de resistência diante de tal situação.

Ante essa discussão sobre o trabalho profissional do assistente social na Política de Assistência Social, especificamente sua atuação nos CRAS e CREAS,

problematizando em especial as requisições do Sistema de Justiça ao SUAS, segue nos próximos itens um debate sobre a configuração das demandas e requisições no âmbito do SUAS, as requisições do Sistema de Justiça e como interagem com o Serviço Social.

3.4 DEMANDAS E REQUISIÇÕES NO SUAS E NO SISTEMA DE JUSTIÇA

Compreender o debate sobre demandas institucionais e profissionais, em especial aquelas do âmbito do SUAS e particularizar a discussão sobre as requisições do Sistema de Justiça aos CRAS e CREAS e a relação com o Serviço Social requer situar a diferença entre demandas e requisições institucionais e profissionais, bem como sua configuração na contemporaneidade.

A princípio, convém inicialmente destacar que as requisições partem assim como as solicitações de demandas reais, ou seja, existem necessidades sociais individuais ou coletivas que movem os cidadãos a buscar uma solução ao problema sofrido. Ao buscá-la no serviço público são transformadas em demandas. Essas demandas por sua vez são geralmente solucionadas por meio de solicitações ou requisições através da realização de procedimentos e instrumentos pertinentes à área destinada.

Nesse sentido, situa-se que os órgãos que compõem o Sistema de Justiça transformam suas demandas em requisição, uma vez que se trata do pedido de uma autoridade, revestindo-se de ordem a ser cumprida a quem for determinado. Já os demais órgãos públicos que não constituem esse Sistema, transformam suas demandas em solicitações as quais não têm caráter de ordem.

Dessa maneira, quando o Sistema de Justiça requisita algo a qualquer órgão ou ente, essa requisição deve ser cumprida, informando a autoridade as razões do êxito ou não. No âmbito do SUAS, essa situação é conflituosa, sempre que as requisições solicitam procedimentos e instrumentos que extrapolam as competências da Assistência Social, visto que interfere no funcionamento das ações e serviços e no trabalho profissional, desviando suas finalidades.

Para tanto, ao haver a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça, deve haver o respeito as normativas da Política de Assistência Social, bem como fluxos de atendimentos estabelecendo o alcance institucional, evitando assim, possíveis conflitos de interesse.

3.4.1 Requisições no âmbito do SUAS: da imposição aos fluxos de atendimento

As requisições emanadas pelos órgãos interinstitucionais ao SUAS devem coadunar com as normas do SUAS no sentido de requerer a inserção dos usuários no conjunto das proteções sociais alinhando aos objetivos da Política de Assistência Social. Dessa forma, esses órgãos, ao realizarem interface com a Assistência Social, não devem determinar instrumentos ou procedimentos que tragam prejuízo ao exercício da função de proteção social.

Nessa esteira, a Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016, no que se refere às requisições do Sistema de Justiça ao SUAS, preconiza que “a rede socioassistencial deve ser acionada para dar resposta qualificada inserindo os usuários no conjunto de suas proteções, estabelecendo um fluxo de atendimento dos casos junto ao órgão gestor da Assistência Social” (BRASIL, 2016, p. 5).

Assim sendo, o MSDA deixa claro que a Assistência Social tem objetivos a serem cumpridos, os quais são amparados em sua regulamentação e sustentam a operacionalização dos serviços socioassistenciais, não cabendo a outros órgãos definir o que a Assistência Social deve realizar ao ser requisitada.

Os profissionais do SUAS, em especial os assistentes sociais que receberam as requisições interinstitucionais, têm autonomia para diante de suas responsabilidades no SUAS elaborar documentos, ações ou atividades estritamente dentro do que compete à Assistência Social, não devendo extrapolar as atribuições inerentes ao cargo/função, as quais também estão definidas nas normas do SUAS.

De acordo com Vasconcelos (2015), as requisições institucionais de modo geral são impositivas, ou seja, significa que os atendimentos necessários às requisições institucionais fazem parte de determinações externas e históricas incontroláveis, as quais estão relacionadas à própria existência das categorias profissionais, nesse caso, do Serviço Social.

De acordo com a autora, essas requisições se revelam por meio de exigências, implícitas ou explícitas direcionadas pela instituição/gestores, serviços e demais profissionais, em especial ao assistente social, a partir das finalidades, objetivos, recursos e dos serviços e da correlação de força vigente.

Segundo Vasconcelos (2015), na contradição, algumas requisições que se sinalizam como não compatíveis às atribuições e competências profissionais dos assistentes sociais favorecem novas possibilidades em rede.

A questão é identificar, priorizar e definir quais requisições e como dar respostas qualificadas a elas, isto porque, tomando como referência nosso projeto profissional, temos que dar respostas qualificadas aos trabalhadores/usuários, pois são eles que legitimam a existência da profissão. No entanto, ao realizar isso, se deve atentar para não trazer prejuízos à área de atuação que ocupa.

Segundo Vasconcelos (2015), quanto mais qualificados nos colocarmos nos atendimentos, mais a instituição, os demais profissionais e usuários perceberão no nosso papel e relevância no enfrentamento das expressões da questão social, o que, qualificando nossa atividade e se fortalecendo coletivamente, não oferecerá espaço para que sejamos requisitados a realizar atividades incompatíveis com nossa condição profissional, isto sem esquecer o movimento contraditório inerente ao capital e os limites postos por esse sistema.

Ante essa reflexão, torna-se possível pensá-la no SUAS, em particular no que tange as requisições do Sistema de Justiça, pois à medida que os profissionais se colocarem mais qualificados e fortalecidos coletivamente, amparados por seus órgãos representativos, maior será a força para divulgação e visibilidade de suas reais ações e responsabilidades no âmbito do SUAS.

Além disso, serão maiores as possibilidades de construção de fluxos de atendimentos desses casos junto ao órgão gestor da Assistência Social, que tem a competência para analisar e propor os encaminhamentos mais adequados às especificidades das situações identificadas na rede de serviços e suas respectivas unidades no território (BRASIL, 2016, p. 5).

Nesse aspecto, a pesquisa revelou que os profissionais estavam sem capacitação continuada e não havia, principalmente nos CREAS, fluxo de atendimento estabelecido para os casos emanados pelo Sistema de Justiça, dificultando a resolutividade da situação. No entanto, a presente reflexão aponta elementos para pensar caminhos estratégicos para intermediar essa questão, buscando-se construir um fluxo de atendimento visando uma atuação integrada, contudo respeitando-se a competência da política de Assistência Social.

3.4.2 Demandas institucionais e profissionais direcionadas ao Serviço Social no SUAS

De acordo com Vasconcelos (2015), apreender as respostas dadas pelas diferentes categorias profissionais, em nome da sociedade/Estado às demandas dos trabalhadores/usuários, requer elucidar como e em que circunstâncias essas demandas são veiculadas, manifestadas e ou reveladas por eles, assim como responder às exigências e às dificuldades para serem identificadas, percebidas, apreendidas e priorizadas pelos profissionais, tanto no planejamento, como na realização das ações em resposta a elas (VASCONCELOS, 2015).

Ao partir desta reflexão e compreendendo que o Serviço Social, historicamente, emergiu como profissão nos anos de 1930, segundo Iamamoto e Carvalho (1998), enquanto um tipo de especialização do trabalho coletivo dentro da divisão social do trabalho particular à sociedade industrial, requer pensar a prática profissional inserida no capitalismo. Requer, ainda, entender o Serviço Social, segundo Guerra (2009), a partir de conhecimentos teóricos e técnicos, valores e finalidades que sistematizam e operacionalizam respostas às necessidades sociais que lhe chegam como demandas profissionais.

De acordo com Guerra (2009), a macroestrutura da sociedade capitalista na qual o assistente social intervém, interagindo com a dinâmica, interesses, objetivos, metas e finalidades das instituições, sejam públicas ou privadas, estabelecem limites de atuação profissional. Entretanto, a profissão recebe também o mandato das classes subalternas que reclamam o atendimento de suas necessidades, o que faz as instituições contratantes dos assistentes sociais incorporarem, em alguma medida, tais necessidades e tornarem-nas demandas institucionais a serem atendidas.

O assistente social, ao vender sua força de trabalho e gozar da relativa autonomia profissional, torna-se útil à sociedade/Estado mediatizando os interesses da classe trabalhadora e de seus empregadores. Dessa forma, as demandas que chegam à profissão da classe subalternizada, segundo Guerra (2015), não se apresentam de maneira nem direta e nem imediata à profissão, mas mediatizada pela instituição, seus objetivos e interesses. A demanda imediata apresentada pelo usuário nem sempre é a sua demanda real, cabendo ao profissional buscar a sua essência, rompendo amarras institucionais.

Como profissão interventiva, cujo objeto de trabalho centra-se no enfrentamento das múltiplas expressões da questão social, Guerra (2009) elucida que o profissional advém da resolutividade dessa intervenção, o que exige respostas em nível imediato, emergencial, já que atende a questões que, pelo nível de tensão que provocam, põem em risco a ordem vigente, o que dificulta alcançar a essência das necessidades. Entretanto, o profissional também é capaz de gerar respostas críticas e ampliadoras de direitos, amparado no seu Projeto Ético-Político Profissional (PEP), trabalhando na contramão da imediatividade.

O Serviço Social, consideradas as transformações no mercado de trabalho ocorridas com a reestruturação produtiva, passou também por um processo de refuncionalização de suas práticas, alterando a configuração do mercado de trabalho, isso como fruto das diversas atividades ocupacionais frente às mudanças na divisão social e técnica do trabalho.

O profissional, conforme Paulo Netto (1992) e Yamamoto (2008) deixou de ser um mero executor de políticas sociais e passou também a geri-las e administrá-las, seguindo, de acordo com Guerra (2009), o padrão de política social que passou a ser hegemônico, vigorando na contemporaneidade, baseado num padrão privatista, mercantilista e assistencialista que condiciona intervenções pontuais, focalistas, imediatistas, burocráticas, miméticas, repetitivas, pragmáticas e eminentemente instrumentais, exigindo determinado perfil profissional, segundo a autora – aquele que responde às demandas imediatas substantivas ao capital.

Nesse sentido, é importante situar que as demandas da classe trabalhadora e subalterna que se colocam aos profissionais de Serviço Social estão inscritas nas condições sociais desta classe, devendo, assim, ser compreendidas enquanto históricas, transitórias, e reveladoras de continuidades e rupturas, como também podem expressar o não rompimento com o nível material, mantendo-se no campo das necessidades imediatas e apresentando-se de forma recorrente nas respostas sócio - institucionais (GUERRA, 2009).

Dessa forma, a rigor, Mota e Amaral (2008), definem demandas como:

[...] requisições técnico-operativas que através do mercado de trabalho, incorporam as exigências dos sujeitos demandantes. Em outros termos, elas comportam uma verdadeira “teleologia” dos requisitantes a respeito das modalidades de atendimento de suas necessidades. Por isso mesmo, a identificação das demandas não

encerra o desvelamento das reais necessidades que as determinam. (MOTA; AMARAL, 2008, p. 25).

Com relação, especificamente, às demandas sociais, Predes (2001), denota que

[...] são históricas e são produzidas por necessidades sociais que derivam da prática histórica das classes sociais, nos atos de produzir e reproduzir seus meios de vida e de trabalho, de forma socialmente determinada. Assim, quando os profissionais acionam o arsenal de instrumentos e técnicas, estes medeiam e potencializam ações que são parte do atendimento a estas demandas sociais determinadas historicamente (PREDES, 2001, p. 7).

Assim, segundo Predes (2001), as reais necessidades correspondem aos atos de produção e reprodução dos meios de vida e trabalho, sendo socialmente determinadas, o que indica que não são necessidades da sociedade como um todo, mas necessidades tensionadas por distintos interesses de classe, conforme o grau de desenvolvimento e complexificação das forças produtivas e das relações sociais.

Nesse sentido, destaca Amorim *et al.* (2014), que as respostas profissionais dadas de forma imediata no âmbito institucional atendem em partes às demandas, sendo a demanda aparente aquela que provoca no usuário a necessidade de buscar por um serviço em determinada instituição. De acordo com Vasconcelos (2015), é neste complexo campo de luta de classes que um prato de comida tende a ser priorizado e colocado como fim em si mesmo, obscurecendo sua necessidade real.

Desse modo, segundo Vasconcelos (2015), os interesses e demandas históricas da classe trabalhadora são adiados, preteridos, postergados, protelados, tanto pelos próprios trabalhadores quanto pelos profissionais. No entanto, esses interesses, que se revelam em demandas implícitas, necessitam de teoria para serem revelados. Interesses que, ao desabrocharem, exigem respostas dos assistentes sociais.

De acordo com a autora, diante desse complexo campo de interesses, o Estado, em nome do capital, congrega os assistentes sociais, assim como os demais profissionais, a auxiliar o desenvolvimento do complexo modo de produção capitalista, viabilizando funções corretivas sobre suas nefastas consequências, com o objetivo de manter e ao mesmo tempo esconder a exploração do trabalho, a concentração da

propriedade, a riqueza produzida socialmente, buscando favorecer a movimentação do capital.

No caso da Assistência Social, por exemplo, se faz uma concessão de cesta básica aqui, um benefício social acolá, viabiliza-se documentos, atendimentos, orientações, se faz a inserção em cursos num favorecimento dos limites do capital, estando muito aquém do necessário à garantia dos direitos sociais, humanos, econômicos, a emancipação e autonomia, como norteia o Código de Ética do Assistente Social (VASCONCELOS, 2015).

Nessa direção, a autora expressa que há um abismo entre o que a instituição define como demanda a ser atendida, individual e coletivamente, e o que o assistente social ou qualquer outro profissional, atento aos interesses históricos da classe trabalhadora, pode teoricamente apreender como demandas que expressam necessidades que, se realmente enfrentadas, podem causar transformação às condições de vida e de trabalho.

Segundo Vasconcelos (2015), nesse campo conflituoso da luta de classes, as demandas dos trabalhadores aos serviços socioassistenciais apresentam-se de várias formas, a maioria delas exigindo teoria para serem reveladas e apreendidas, nas suas conexões e relações necessárias. Assim, a autora classifica as demandas como:

Quadro 16 – Classificação das Demandas

DEMANDAS	Espontâneas
	Referenciadas
	Aparentes
	Burocráticas e/ou burocratizadas
	Explícitas
	Implícitas
	Ocultas
	Potenciais
	Imediatas
	Mediatas
	Condicionantes, determinantes, causais, substantivas, remotas, por isso, procrastináveis

Fonte: Elaboração própria com base em Vasconcelos (2015, p. 523-527)

Além dessas, Vasconcelos (2015) ainda aponta que existe um conjunto de demandas que podem ser denominadas como “Demandas artificiais/manipuladas/manipuladoras/alienantes”, as quais, segundo a autora, não são identificadas, percebidas e/ou originadas no conjunto dos próprios trabalhadores, visto que são inexistentes no universo das massas trabalhadoras, ainda que, em condições materiais favoráveis pudessem tanto se materializar quanto se revelar, assim como trazer ganhos aos trabalhadores se fossem atendidas. Essas demandas são transferidas aos trabalhadores à medida que o Estado não encara com afinco as dificuldades dos problemas, revertendo a responsabilidade à sociedade.

No âmbito da Seguridade Social, essa responsabilidade recai principalmente na Assistência Social, investindo-se em benefícios e serviços nos limites do capital, condicionando os usuários em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza ao protagonismo social, criando o que Mota (2010) ora intitula de “Mito da Assistência Social”, pois se agigantam as proteções, porém as condições de vida do usuário em sua essência permanecem fragilizadas.

No caso das requisições do Sistema de Justiça, as demandas se configuram como burocráticas e/ou burocratizadas, com viés de responsabilização, visto que seguem um rito jurídico-normativo (requisição da autoridade competente, com resolutividade mediante o fornecimento de subsídios periciais). A depender da situação, podem parecer imediatas, como nos casos de violação de direitos, porém, a rigor, seguem o rito jurídico-normativo.

Dessa forma, no âmbito do SUAS, não compete aos profissionais a resolutividade de situações visando à responsabilização, uma vez que essa competência é dos órgãos que compõem o Sistema de Justiça. Assim sendo, as requisições desse sistema emanadas aos CRAS e CREAS que fogem aos objetivos e diretrizes do SUAS, extrapolam as atribuições e competências profissionais nessa Política, causando algumas implicações.

Diante dessa discussão sobre a inserção do Serviço Social na Política de Assistência Social, destacando-se a atuação do assistente social nos CRAS e nos CREAS, procurando problematizar particularmente as requisições do Sistema de Justiça encaminhadas a essas unidades, em especial as pertencentes ao universo da presente pesquisa, bem como as demandas no âmbito do SUAS, segue no próximo item uma reflexão sobre as implicações causadas por essas requisições no trabalho

profissional do assistente social nos CRAS e CREAS, ponderando os rebatimentos que vêm causando na direção social estratégica da profissão afetando as competências e atribuições profissionais.

3.5 IMPLICAÇÕES DECORRENTES DE REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS

Discorrer sobre as implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento às requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça ao SUAS nos CRAS e CREAS que extrapolam às atribuições e competências profissionais dos assistentes sociais na Política de Assistência Social, pressupôs compreender todo o delineamento dessa política, sua regulamentação e operacionalização, incluindo os serviços socioassistenciais especificamente desenvolvidos nos CRAS e CREAS, as responsabilidades dos trabalhadores do SUAS nesses espaços, bem como as atribuições privativas e competências profissionais dos assistentes sociais e as atribuições e competências definidas na PNAS/SUAS, esclarecendo sua diferenciação.

Ante esse apanhado preliminar, constatou-se até aqui que, na trajetória da Assistência Social no Brasil, essa política se move num espaço marcadamente contraditório, numa tensão constante de inclusão e exclusão, trabalho e não trabalho, rupturas e continuidades assumindo, por isso, marcas demasiadamente conjunturais e estruturais.

Constatou-se também que na história da Política de Assistência Social no Brasil, o Serviço Social comparece com um protagonismo importante nas lutas coletivas e nos processos de transformação dessa política social, com vistas a efetivá-la como política pública de direito, no âmbito da seguridade social, expressando-se um dos espaços sociocupacionais de maior atuação da categoria profissional.

No que tange os serviços socioassistenciais, em especial dos CRAS e CREAS, constatou-se que as normas do SUAS tipificam um rol de atribuições pertinentes a cada nível de proteção social, devendo ambas unidades se articularem com diversos órgãos para garantir o atendimento das necessidades básicas.

Assim, o assistente social ao se inserir nas equipes de trabalho, conforme prevê a NOB-RH/SUAS, é demandado a executar o rol de atribuições preconizadas. Entretanto, clarificou-se que as atribuições privativas e competências dos profissionais

de Serviço Social, sejam aquelas realizadas na Política de Assistência Social ou em outro espaço sociocupacional, seguem os direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional, na Lei de Regulamentação da Profissão, e nas diversas resoluções instituídas pelo CFESS, devendo ser respeitados tanto pelos profissionais, quanto pelas instituições empregadoras.

Na pesquisa, os sujeitos revelaram que o Sistema de Justiça tem enviado às unidades CRAS e CREAS requisições que extrapolam as competências delas, bem como dos profissionais que nelas atuam, incluindo o assistente social.

Assim sendo, foi questionado quais as implicações para o trabalho profissional do assistente social nos CRAS e CREAS decorrentes do atendimento de requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça.

Os sujeitos revelaram que o atendimento a tais requisições tem implicado em sobrecarga de trabalho; transferência de responsabilidade; e prejuízo no funcionamento dos serviços socioassistenciais, visto que há a priorização das requisições do Sistema de Justiça em detrimento das demandas próprias das unidades, gerando, com isso, acúmulo de serviço; desvio de finalidade dos níveis de proteção, principalmente nos CRAS, pois as requisições do Sistema de Justiça versam em sua maioria para situações envolvendo violações de direito, e os CRAS trabalham na perspectiva da prevenção dessas situações. As falas a seguir revelam esses resultados:

Gera um acúmulo, e às vezes é até cansativo, porque [...], eu sou assistente social eu gosto de fazer os relatórios, [...], visitas, mas essa demanda grande, sabe de terminar e respirar, mas não consigo respirar, porque chegou mais demanda do judiciário. E aí a gente senta terminou tudo, aí vamos [...] separar aqui o que a gente pode adiantar dos serviços de PAEFI, e aí chega mais, [...] isso é que vai cansando, [...] a gente não consegue fazer [...]. (LIBERDADE).

Agora o que eu vejo é essa transferência de responsabilidade pra cá, porque seria uma responsabilidade do poder judiciário, e eles estão transferindo pra cá e a gente faz a execução desse trabalho, porque eles solicitam. Se tivesse pelo menos um retorno, alguma coisa do tipo, “nós vamos fazer um relatório, mas vamos mandar pro CREAS o que foi que aconteceu”. Nem isso tem. A gente faz o relatório encaminha e pronto (LIBERDADE).

Os sujeitos revelaram ainda que implica em desrespeito às normas socioassistenciais, pois as requisições extrapolam as competências do SUAS

destoando das orientações para o funcionamento dos CRAS e CREAS. Implica também em constrangimento profissional, visto que eles são compelidos a realizá-las, sob crime de desobediência, gerando com isso frustração, insatisfação, falta de autonomia e ainda conflito ético, uma vez que sabem que isso não faz parte de suas atribuições, porém fazem no intuito de preservar seus vínculos de trabalho. As falas a seguir, revelam esses dados:

Então, assim, é frustrante, né. E aí a cobrança vem, “porque você não fez”, como é que a gente faz se a gente não tem o carro, a gente não tem como sair daqui (CIDADANIA).

Eu acho que é uma responsabilidade a mais [...], um compromisso, e responsabilidade e a ética, por que ali você vai tá com caso que você não pode omitir nenhuma informação e lá na frente você vai ter que responder, então assim é um trabalho a mais (DEMOCRACIA).

Os sujeitos revelaram também que o atendimento a essas requisições implica ainda em conflito técnico-operativo, pois sabem que têm competência para realizar os instrumentos e procedimentos solicitados nas requisições, porém como trabalhadores do SUAS atuando nos CRAS e CREAS não faz parte das especificidades da política de Assistência Social, portanto não deveriam ser realizadas. Para ilustrar esses resultados, seguem algumas falas dos sujeitos da entrevistados:

Implica em muitas [...] coisas [...] porque [...] não é demanda de CRAS, [...]. Eu acredito que lá o Fórum, o Ministério Público era para ter a sua equipe interdisciplinar para tá fazendo esse trabalho atendendo essa demanda, porque assim o que nos angustia muito quando a gente recebe é assim no prazo de 15, 10, 20 dias nós não trabalhamos para o Fórum e nem para Promotoria, [...] nós somos funcionários da Prefeitura na hora que eles mandam dessa forma é como se [...] tivesse determinando que a gente faça naquele tempo preestabelecido por eles e assim nós temos as nossas competências e as nossas atribuições, [...] e os nossos trabalhos para serem desenvolvidos no município, a gente tem dificuldade com transporte [...] (RESPEITO).

A pesquisa revelou também que alguns sujeitos, apesar de elencarem tais implicações, não demonstraram preocupação com a repercussão disso em seu cotidiano profissional e nem na categoria profissional, apresentando baixa reflexão sobre o trabalho. Relativo a esses sujeitos, identificou-se que eram descompromissados com a educação permanente, reproduzindo nas unidades um trabalho repetitivo e burocratizado.

Essa situação revelou-se surpreendente, tendo em vista o preconizado compromisso ético, político e profissional dos assistentes sociais com a perspectiva crítica de análise da realidade social, presente nas normas que regulamentam a profissão. Além de se revelar como um elemento surpreendente para os pressupostos da presente pesquisa.

Ademais, essa situação remete a uma reflexão feita por Iamamoto (2008, p. 20) quando ela discute que “um dos maiores desafios que o Assistente Social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano”.

Essa reflexão é fundamental para evitar/enfrentar a alienação no cotidiano profissional com interpretações da realidade social vazias e burocráticas, as quais para tanto devem ser iluminadas e reoxigenadas exercitando a educação permanente, reavivando os fundamentos da profissão, os valores ético-políticos, buscando relacionar teoria e prática no trato das expressões da questão social.

Em que pese, ao fazer uma leitura crítica, os resultados da pesquisa trazem sérias implicações no trabalho profissional do assistente social, visto que emergem dessas implicações rebatimentos na direção social estratégica da profissão afetando as competências e atribuições profissionais. Isso porque os assistentes sociais, na luta pela Assistência Social pautada na defesa de direitos, ao atenderem tais requisições do Sistema de Justiça, rompem com o compromisso ético, político de universalidade de acesso aos bens e serviços, ficando sem autonomia profissional, a qual defendem em seu Projeto Ético-Político.

Essa situação contraria os princípios fundamentais que estruturam o Código de Ética dos assistentes sociais, que orientam e imprimem direção à intervenção dos assistentes sociais na política de assistência, fragilizando as lutas pelas quais se fundamentam o Serviço Social, entre as quais destacam-se o reconhecimento da liberdade, autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais; na defesa intransigente dos direitos humanos e na recusa do arbítrio e do autoritarismo; na ampliação e consolidação da cidadania, com vistas à garantia dos direitos das classes trabalhadoras; na defesa da radicalização da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida, no posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegurem universalidade

de acesso aos bens e serviços, bem como sua gestão democrática e no empenho para a eliminação de todas as formas de preconceito (CFESS, 2011, p. 14-15).

Assim, torna-se contraditório o assistente social dispor de um Projeto Ético-Político Profissional voltado à ampliação de direitos, e ao mesmo tempo ser compelido a estrategicamente camuflar por imposição de órgãos mandatários do Sistema de Justiça.

Diante disso, torna-se necessário problematizar que o assistente social profissional fundamental na operacionalização da Assistência Social não está imune às transformações societárias, somadas ao processo de intensificação do trabalho na contemporaneidade, pois mesmo com seu Projeto Ético-Político Profissional voltado à efetivação e defesa dos direitos sociais, o trabalho profissional pode ser compelido à direção contrária, visto que não depende somente de um posicionamento da categoria, mas de toda uma conjuntura política, econômica e social que interfere diretamente no trabalho e em suas condições.

Entretanto, o profissional, ainda assim, com base na sua formação é “um sujeito que tem competência para propor, para negociar, com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e funções profissionais”. (IAMAMOTO, 2008, p. 21). Devendo para tanto ser um sujeito criativo e propositivo, bem como possua habilidades para mediar interesses distintos, viabilizando direitos aos usuários dentro da sua área de trabalho, buscando sempre atender demandas que lhe cabem na área que atua sem invadir ou atender à demanda de outra área.

Não obstante, o profissional também é capaz de se utilizar da dimensão intelectual da profissão mediando diversos interesses, evitando assim a alienação e o conformismo coagido no cotidiano por discursos economicistas e reducionistas, que tentam justificar tal situação (BRISOLA; SILVA, 2014).

Nesse diapasão, na pesquisa foi questionado como os assistentes sociais no trabalho profissional lidam com as implicações decorrentes do atendimento de requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça. Assim sendo, os sujeitos revelaram que lidam buscando dividir as demandas, a fim de que não se acumulem por muito tempo, tentando selecionar os casos prioritários de acordo com a gravidade aludida, atuando com um sentimento de angústia e frustração, esfacelado pela falta de autonomia, conforme revela um dos sujeitos da pesquisa:

Uma angustia e uma frustração e aquele sentimento de falta de autonomia [...] dentro do nosso serviço, porque eu poderia dizer não, não vou fazer por que é um serviço exclusivo do Poder Judiciário, mas infelizmente eu não tenho essa autonomia para chegar lá e dizer olha eu não, não é que eu não queira fazer, por que são casos importantes como todos os outros e a gente tá tratando todo mundo por igual, mas é com relação ao nosso serviço que para (LIBERDADE).

Como se vê é uma situação que causa angústia, frustração e conflito ético-político, sufocando os profissionais no cotidiano das unidades de CRAS e CREAS. Mesmo com respaldo das normas do SUAS em vigor, as requisições não cessam, tornando-se premente a elaboração de fluxos de atendimento em torno dessa questão, conforme revela um dos sujeitos da pesquisa:

Considero um desrespeito, porque é como a gente fala, a gente já [...] é tão desvalorizado que assim ainda chega mais demanda que não é nossa para gente tá atendendo e que eu sei que se a gente não quiser responder, a gente tá respaldado, [...] até certo ponto, mas assim o que seria bom de fato era que eles tivessem suas equipes (RESPEITO).

Para concluir, foi questionado se em meio a essa situação conflituosa e angustiante houve recusa ao atendimento das requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça por parte do assistente social. Sendo revelado unanimemente pelos sujeitos nesse quesito que nunca houve recusa, visto que, em face das requisições que chegam, a equipe se organiza para cumpri-las, buscando ao máximo obediência aos prazos estabelecidos.

Ao analisar essa resposta, se vê coerência nos resultados apresentados, visto que a maioria dos profissionais possuíam vínculo de trabalho precário, interferindo diretamente na tomada de posicionamento contundente frente a essas requisições no sentido de resisti-las, conforme revela um dos sujeitos da pesquisa:

Olha, primeiramente, eu enquanto profissional me sinto insatisfeita, [...] pegar um CREAS [...] que tem a importância gigantesca [...] diante da sociedade, [...] e não poder acompanhar essas famílias [...] a evolução da delas, elas chegarem aqui com [...] negligência [...]. E não poder acompanhar [...] é muito complicado é frustrante [...] são poucos os casos que a gente consegue acompanhar essa evolução devido a essa demanda que a gente recebe que não é nossa, e o fato de eu ser contratada também é uma dificuldade porque essa falta de autonomia, de certa forma a autonomia ela auxilia a gente no posicionamento, [...] infelizmente, [...] fica muito difícil a gente conciliar isso, [...] a gente faz

porque a gente tem que fazer entendeu, mas se eu tivesse essa autonomia eu chegaria [...] lá e falaria (LIBERDADE).

Nessa circunstância, as ações socioassistenciais dos CRAS e CREAS passam a ser desenvolvidas de forma descontínua, fragmentada e pontual, o que, segundo Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010) é característica histórica da Assistência Social no Brasil que precisa ser superada. Já as requisições passam a ser desenvolvidas no âmbito do SUAS como desvio de função e de finalidade, pois deveriam ser desenvolvidas por um profissional lotado no Sistema de Justiça.

Atuando assim, os serviços, ações e usuários terminam sendo prejudicados, uma vez que o profissional não consegue efetivar o trabalho para o qual foi contratado. Nos CRAS, por exemplo, não foi observado o reconhecimento do território enquanto estratégia de organização política e levantamento de necessidades e nos CREAS não foi observada a construção de nenhum pacto ou fluxo de atendimento, tornando conflituoso o atendimento das demandas, principalmente aquelas que de fato são de responsabilidade do CREAS em conjunto com o Sistema de Justiça.

Com base nisso, denota-se, assim, sobrecarga de trabalho, bem como a subalternidade da Política de Assistência Social e dos profissionais em face dessa demanda. O assistente social nessa situação termina infringindo os valores ético-políticos, amplos e universais, fragilizando o trabalho profissional.

Assim, com base em Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010), em razão do “agravamento da pobreza, a Assistência Social parece ter centralidade como estratégia de enfrentamento das expressões da questão social”, o que talvez esteja sendo confundido pelos órgãos que conformam o Poder Judiciário, o Ministério Público e Defensorias quando atendem cidadãos que estão nessa situação.

Esses órgãos, ao se depararem com essas situações em meio a questões exclusivamente ministeriais e judiciais, ao invés de resolvê-las encaminham diretamente para os CRAS e CREAS, isso sem nem procurar saber a forma, o modo e as condições em que este trabalho será realizado, haja vista que encaminham como uma determinação a ser cumprida.

De acordo com Couto, Yazbek e Raichelis (2010),

o momento no SUAS é de redefinição do trabalho, das formas de organização e gestão, pois quanto mais qualificado os servidores e trabalhadores da Assistência Social, menos sujeitos a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política e de

cooptação nos espaços institucionais, conferindo qualidade e consistência teórica, técnica e política ao trabalho realizado” estarão (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 62-63)

Segundo as autoras retromencionadas, os assistentes sociais como trabalhadores do SUAS, inseridos na divisão social e técnica do trabalho, na condição de trabalhadores assalariados, atuando no processo de produção e reprodução das relações sociais, vêm assumindo protagonismo histórico nos avanços do SUAS no país.

Nessa direção, de acordo com Eiras, Moljo e Santos (2014),

amparado em seu projeto-ético-político que reflete uma nova cultura profissional que expressa a possibilidade de consolidação de referências profissionais orientadas criticamente e comprometidas com horizontes éticos, políticos, democráticos e emancipatórios, e de afirmação da luta por uma sociedade igualitária” (EIRAS; MOLJO; SANTOS, 2014, p. 119).

Dessa forma, os assistentes sociais podem se organizar coletivamente junto aos trabalhadores do SUAS para enfrentar criticamente a problemática ora exposta, a fim de promover mudanças e conquistas profissionais, pois é inacreditável observar que o Serviço Social, imerso no caldo crítico que o conforma, tenha que conviver nos espaços dos CRAS e CREAS com situações arbitrárias que estão para além das exigências, competências e atribuições postas, metamorfoseando o trabalho profissional.

Diante dessa discussão sobre a trajetória do Serviço Social na Política de Assistência Social no Brasil, seguida da discussão sobre as atribuições privativas e as competências profissionais do assistente social, bem como as definidas pela PNAS particularizando em especial sua configuração nos CRAS e nos CREAS, e como elas podem ser articuladas pelo Sistema de Justiça, e ainda da discussão sobre as demandas e requisições no âmbito do SUAS, as requisições do Sistema de Justiça e a interface com o Serviço Social e da discussão sobre as implicações decorrentes de requisições do Sistema de Justiça, (em especial aquelas que fogem ao espectro da política de Assistência Social), no trabalho do assistente social nos CRAS e CREAS, ponderando os rebatimentos que vem causando na direção social estratégica da profissão afetando as competências e atribuições profissionais, resta clarividente reconhecer que essa situação é um fenômeno nacional que requer análise iminente

dos órgãos envolvidos como o escopo de problematizar e enfrentar essa situação, imprimindo resolutividade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Serviço Social como profissão é considerado como uma especialização do trabalho e a atuação do assistente social uma manifestação de seu trabalho, inscrito no âmbito da produção e reprodução da vida social. Na atualidade, o grande desafio da profissão é transitar da bagagem teórica acumulada ao enraizamento da profissão na realidade, atribuindo, ao mesmo tempo, uma maior atenção às estratégias, táticas e técnicas do trabalho profissional, em função das particularidades dos temas que são objetos de estudo e ação do profissional (IAMAMOTO, 2008, p. 27-52).

O assistente social é o profissional que trabalha com políticas sociais, de corte público ou privado e não resta dúvida ser essa uma determinação fundamental na constituição da profissão. As políticas sociais públicas são uma das respostas privilegiadas à questão social, a qual se configura na base fundante especializada do trabalho do Serviço Social nos diversos espaços sociocupacionais em que a profissão se insere (IAMAMOTO, 2008, p. 58).

No Brasil, a Assistência Social, desde a origem do Serviço Social, tem se apresentado como um desses espaços, e com o processo de consolidação do SUAS e expansão da Assistência Social demarcado nos anos 2000, elevou-se o mercado de trabalho profissional, aumentando os postos de trabalho para os assistentes sociais. Essa ampliação trouxe para os trabalhadores do SUAS, incluindo o assistente social, um conjunto de atribuições, inaugurando novas exigências ao cotidiano do exercício profissional.

A Política de Assistência Social, à medida que expandiu, avançou em termos de regulamentação de suas ações. Entretanto, esse avanço ocorreu no contexto neoliberal, incorrendo suas normas em questões polêmicas, não sendo tarefa simples desmitificá-las compreendendo seus avanços, retrocessos, limites e possibilidades.

Considera-se na atualidade efetivos avanços na área da Assistência Social, sem dúvida, a LOAS, a PNAS, na perspectiva do SUAS e, em seguida, a aprovação de suas normas operacionais básicas NOB/SUAS (2012) e a NOB-RH/SUAS (2006); seguida ainda da aprovação da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em 2009 (Resolução CNAS nº 109/2009 e nº 13/2014) que corresponde à matriz padronizadora dos serviços socioassistenciais (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Nesse sentido, ressalta-se que a LOAS, a NOB/SUAS e a Tipificação recentemente foram revisadas, a fim de fornecer maiores elementos teóricos na

regulamentação dessa política. Na Lei nº 12.435/2011 consolidou-se a LOAS, instituindo o SUAS em todo território nacional; a Resolução CNAS nº 33/2012 aprovou a nova NOB/SUAS, estabelecendo os blocos de financiamento dos serviços socioassistenciais; e a Resolução CNAS nº 13/2014 incluiu na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais para a faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, causando a reimpressão da Tipificação em 2014.

Nessa esteira, os documentos que delimitam o marco legal da Política de Assistência Social e o marco normativo do SUAS se propõem a alterar as características históricas da Política de Assistência Social e, neste contexto neoliberal tão difícil, traz avanços que precisam ser reconhecidos, a exemplo de uma concretização do sistema de descentralização participativo que considera a dimensão territorial e fortalece as proposições da LOAS quanto à articulação entre Planos, Fundos e Conselhos, diferentemente dos governos anteriores.

Entretanto, vale salientar que há algumas armadilhas presentes na sua concepção, fortemente influenciada pela perspectiva da integração social daquelas famílias que estão em situação de “risco e vulnerabilidade social”, com foco nas ações voltadas à matricialidade sociofamiliar e balizada pela perspectiva protecionista que superdimensiona as funções da Assistência Social na proteção básica e especial, distribuídas com base na territorialidade.

Em meio a esses avanços e questões polêmicas da Política de Assistência Social, vem se apontando como um grande retrocesso com o golpe em curso nesse país a EC nº 95/2016 que institui o Novo Regime Fiscal, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que significa a contenção (o congelamento) de gastos públicos pelos vinte anos subsequentes, implicando, por sua vez, numa ruptura completa do processo de institucionalização das políticas públicas de saúde e educação (além de outras), redirecionando a atuação estatal para uma lógica de mínimos necessários, ao mesmo tempo alargando o campo de atuação privada lucrativa no âmbito dessas (e outras) políticas sociais (CARDOSO JUNIOR, 2016, p. 21).

De acordo com o IPEA, a EC 95 poderá trazer consequências desastrosas para as políticas públicas até 2036. Os pesquisadores estimaram que a perda de receitas na área da saúde poderá chegar em R\$ 1 trilhão até 2036, dependendo das variações do PIB. Na Assistência Social, relativo ao programa Bolsa Família (PBF) e ao BPC,

poderá ocorrer uma redução de aproximadamente R\$ 868 bilhões em duas décadas, uma perda de cerca de 50%, aprofundando-se a focalização dos programas sociais e das políticas sociais como um todo (BRAZ, 2017).

Essa EC 95 desafia a política de assistência na contemporaneidade, visto que causa o desmonte da seguridade social, afetando diretamente o SUAS, o qual no atual governo golpista já vem sendo atacado com a criação de programas pontuais que estão assolando e desmontando o SUAS, notadamente o Criança Feliz; o Bolsa Dignidade, que espera condicionar o recebimento do benefício variável do Bolsa Família pelo cumprimento de contrapartidas como o trabalho voluntário; e as demais propostas como o programa “Futuro na Mão: dando um jeito na vida financeira”, no qual o governo se propõe a ensinar em oficinas nos CRAS de como “melhorar a gestão do orçamento familiar”, no intuito de educar financeiramente famílias de baixa renda.

Ante esse quadro de temeridades com ataques diários aos direitos sociais e ameaça ao financiamento das políticas públicas, os assistentes sociais como trabalhadores do SUAS, inseridos na divisão social e técnica do trabalho, na condição de trabalhadores assalariados, atuando no processo de produção e reprodução das relações sociais, vêm assumindo protagonismo histórico nos avanços do SUAS no país e coletivamente, consoante o compromisso ético, político e profissional, portanto, eles continuarão desafiando-se a lutar pela Assistência Social como política pública de direitos.

O presente trabalho ora exposto, propôs apresentar um estudo sobre as implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento das requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça aos CRAS e CREAS.

Ao realizar tal estudo, inferiu-se sobre a Política de Assistência Social na sociedade brasileira, reportando-se a respeito do delineamento da Assistência Social no Brasil e as influências absorvidas pelo país do desenvolvimento dessa política no âmbito internacional, situando panoramicamente as diversas concepções que assumiu ao longo da história, perpassando pelos rebatimentos causados nessa política com a reestruturação produtiva e a contrarreforma do Estado, e de como ela vem se configurando nos anos 2000 com construção e efetivação do SUAS e nos últimos governos, principalmente os petistas e na conjuntura atual, em especial voltado às consequências do golpe em curso nesse país, apresentando ainda o conjunto normativo em vigor e as questões polêmicas presente na contemporaneidade.

Nessa discussão, apreendeu-se que no Brasil essa trajetória anunciou que

após a Constituição Federal de 1988 a Assistência Social foi instituída como uma política social não contributiva, voltada para aqueles cujas necessidades materiais, sociais e culturais não podiam ser asseguradas quer pelas rendas do trabalho, quer pela condição geracional, sendo realizada para todos aqueles que dela necessitarem.

Nesse sentido, historicamente, a Política de Assistência Social pós-constituição passou por um processo de expansão e regulamentação, após intenso e amplo debate nacional, vivenciando na atualidade desafios constantes para manter-se efetivando-se como política pública de direitos em meio a seus avanços e retrocessos, devendo-se progredir na luta dessa política compreendendo de fato o que significa lutar pela Assistência Social como direito.

Nesta ótica, na reflexão sobre a inserção do Serviço Social na Política de Assistência Social, destacando-se a atuação do assistente social nos CRAS e nos CREAS, procurando problematizar as requisições do Sistema de Justiça e ainda as demandas no âmbito do SUAS, em especial relacionadas aos serviços socioassistenciais de CRAS e CREAS, identificou-se que a profissão interage com a Assistência Social desde os primórdios.

Assim, apreendeu-se que o Serviço Social como profissão comparece com um protagonismo importante nas lutas coletivas e nos processos de transformação da política de Assistência Social, com vistas a efetivá-la como política pública de direito, no âmbito da seguridade social.

Na sua história recente tem sido um dos espaços sociocupacionais de maior expressividade de atuação da categoria profissional. Destaca-se nessa relação que nos CRAS e CREAS existe um rol de atribuições e competências a serem desenvolvidas pelo assistente social e que os órgãos do Sistema de Justiça vêm emanando requisições que destoam desse rol, tendo sido encontradas pesquisas sobre esse assunto na esfera local, regional e nacional.

Neste sentido, ao se discutir sobre as atribuições privativas e as competências profissionais do assistente social nos CRAS e nos CREAS, e as implicações decorrentes de requisições do Sistema de Justiça, no trabalho do assistente social, clarificou-se que as atribuições privativas e competências dos profissionais do Serviço Social, sejam aquelas realizadas na Política de Assistência Social ou em outro espaço sociocupacional, seguem os direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional, na Lei de Regulamentação da Profissão e nas diversas resoluções do CFESS.

O percurso realizado até aqui no estudo acerca das implicações no trabalho profissional do assistente social que decorrem do atendimento das requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça aos CRAS e CREAS, em primeiro lugar, confirmam que é muito expressiva a quantidade de requisições do Sistema de Justiça, nos serviços socioassistenciais pesquisados. Tais solicitações abrangem a emissão de laudos, pareceres, relatórios que escapam ao espectro de suas atribuições, sendo que se observou maior incidência nos CREAS.

No que tange as implicações no trabalho profissional do assistente social nas unidades de CRAS e CREAS os dados desse percurso, identificaram sobrecarga de trabalho; transferência de responsabilidade; prejuízo no funcionamento dos serviços socioassistenciais; acúmulo de serviço; priorização das requisições do Sistema de Justiça em detrimento das demandas próprias das unidades; desvio de finalidade dos níveis de proteção; desrespeito às normas socioassistenciais; constrangimento profissional, gerando com isso frustração; insatisfação; falta de autonomia; conflito ético e técnico-operativo e abalo das competências e atribuições profissionais, embora alguns sujeitos entrevistados não considerem que tais implicações causam esse abalo, provocando surpresa nas análises e pressupostos da pesquisa.

Além disso, mostrou que o vínculo e as condições de trabalho precárias, bem como o descompromisso com a educação permanente, fragilizam a articulação, a resistência e o enfrentamento dessa problemática.

Nessa discussão, ponderou-se que tais implicações no trabalho profissional do assistente social vêm causando rebatimentos na direção social estratégica da profissão afetando as competências e atribuições profissionais, visto que contrariam os princípios fundamentais que estruturam o Código de Ética dos assistentes sociais, como: liberdade, autonomia, emancipação, defesa intransigente dos direitos humanos e na recusa do arbítrio e do autoritarismo, entre outros, que orientam e imprimem direção à intervenção dos assistentes sociais na política de assistência, fragilizando as lutas pelas quais se fundamentam o Serviço Social na busca por direitos amplos, universais e equânimes de acesso aos bens e serviços, balizados pela justiça social.

Nesse pórtico, o presente estudo demonstrou que essa situação não é uma particularidade do *lôcus* da pesquisa, tampouco do RN, se tratando de um fenômeno que se reproduz nacionalmente, tendo exigido posicionamento dos Conselhos Regionais e Federal de Serviço Social (Conselho Federal de Serviço Social - CFESS e Conselho Regional de Serviço Social – CRESS).

Além disso, identificou-se que, à medida que essa pesquisa foi se desvelando, aumentou-se o número de estudos sobre o tema em várias regiões do país, bem como houve a ampliação das normas do SUAS a esse respeito como a publicação da Nota Técnica SNAS/MDS nº 2/2016.

Nesse estudo clarificou-se que todas as normas do SUAS apontam que os CRAS e CREAS no território realizem sempre que necessário articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, onde se incluem os órgãos do Sistema de Justiça, visando o atendimento das necessidades básicas, por meio de um conjunto integrado de ações.

Para tanto, as normas preconizam a construção de fluxos de atendimento para a resolutividade dos casos, de forma que as solicitações de emissão de relatórios e demais procedimentos aos CRAS e CREAS devam ser encaminhadas ao titular do órgão gestor da Assistência Social (Secretaria de Assistência Social ou correspondente), para avaliação da pertinência do requerimento.

Assim, resta claro que deve haver uma relação entre o SUAS e os órgãos que compõem o Sistema de Justiça, entretanto essa relação deve ser baseada em fluxos de atendimento que respeitem os objetivos da política de Assistência Social. Portanto, as solicitações do Sistema de Justiça aos CRAS e CREAS, devem coadunar com as competências da Política de Assistência Social, assim como com as competências profissionais do âmbito do SUAS, em especial as do assistente social, independente de “espírito de colaboração” como apregoado pela Nota Técnica nº 01/2018 do MPRN/CAOPIJF.

Como o presente estudo identificou que essa questão tornou-se um fenômeno nacional, é premente que as entidades que representam a categoria, as instâncias de controle e conselhos que deliberam sobre a Política de Assistência Social e sobre os órgãos do Sistema de Justiça realizem, portanto, momentos, encontros e discussões nacionais, regionais e locais na busca pela construção de fluxos de atendimento para solucionar esse litígio, a fim de reparar as implicações que vêm assolando o trabalho profissional do assistente social, uma vez que a profissão não está imune às transformações no mundo do trabalho e continuará imprimindo respostas às diversas expressões da questão social nos CRAS e CREAS, bem como nos inúmeros espaços sociocupacionais que a profissão se insere, norteando-se pelos direitos e deveres constantes no Código de Ética Profissional e na Lei de Regulamentação da Profissão,

que devem ser observados e respeitados, tanto pelos profissionais, quanto pelas instituições empregadoras, em cada especificidade desses espaços.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, M. M. T. de; GRANEMANN, S. Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p.161-169, jul./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v12n2/05.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2018.
- ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F.; PESSOA, S. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. **Boletim de Conjuntura**, Brasília, n. 73, p. 89-98, 2006.
- ALMEIDA, S.; POUGY, L.; SOARES, L. T.; SOUZA FILHO, R. **Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.
- AMORIM, A. G. C.; LIMA, D. G.; BARBOSA, M. Q.; TRINDADE, R. L. P. **Necessidades e demandas sociais, demandas institucionalizadas e requisições profissionais: o Serviço Social nas políticas de educação e agrária no Brasil**. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 14., 2014, Natal. **Anais [...]**. Brasília: ABEPSS, 2014. Tema: Lutas sociais e produção de conhecimento. Disponível em: <https://coloquio3.files.wordpress.com/2015/03/necessidades-e-demandas-sociais.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILLI, P (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS**. Brasília, 1993.
- _____. **Lei nº 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: Fórum Nacional DCA, 1990.
- _____. Conselho Federal de Serviço Social. **Ofício Nº 041/2014**. Brasília, 2014.
- _____. Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília, 2011.
- _____. Conselho Federal de Serviço Social. **Atribuições privativas do/a assistente social em questão**. Brasília, 2014. Brasília, 2012.
- _____. Conselho Federal de Serviço Social. **Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993**. Institui o Código de Ética Profissional do Assistente Social e dá outras providências. Brasília, 2012.
- _____. Conselho Federal de Serviço Social. ABEPSS Itinerante. 4. ed. [Brasília]: ABEPSS, 2018. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/abepssitinerante4edicao-71>. Acesso em: 16 nov. 2018.

_____. Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Federal de Psicologia. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social**. Brasília: CFESS; CFP, 2007. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/publicacao/parametros-para-atuao-de-assistentes-sociais-e-psicologos-na-politica-de-assistencia-social/>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Conselho Federal de Psicologia. **Demandas do Sistema de Justiça à (aos) profissionais de psicologia lotados nas políticas públicas de saúde e de Assistência Social**. Brasília, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF – Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**. Brasília, 2012. v. 1 e 2.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Brasília: [Gráfica e Editora Brasil LTDA], 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório de Programas Sociais – Santa Cruz**. Disponível em: <http://mds.gov.br/>. Acesso em: 29 jul. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório de Programas Sociais – Campo Redondo**. Disponível em: <http://mds.gov.br/>. Acesso em 29 jul. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica nº 02/2016**. Relação entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os órgãos do Sistema de Justiça. Brasília, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório de programas e ações do MDS (V.2017)**. [Brasília]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República: exercício de 2009**. Brasília: TCU, 2010.

_____. Senado Federal. Atividade Legislativa. **Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016 – PEC DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337?o=c>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr.2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.095>. Acesso em: 21 jul. 2018.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/08.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BIONDI, A. **O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.

BRAVO, M. I. S. O serviço social e a prática na área da saúde. *In*: BRAVO, M. I. S. **Serviço social e reforma sanitária: lutas sociais e práticas profissionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 95-142.

BRISOLA, E. M. A.; SILVA, A. L. da. **O trabalho do Assistente Social no SUAS: novos desafios e velhos dilemas**. *In*: BRISOLA, E. M. A.; SILVA, A. L. **O trabalho do Assistente Social no SUAS: entre velhos dilemas e novos desafios**. Taubaté, SP: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2014.

CARDOSO JUNIOR, J. C. O Brasil na encruzilhada: políticas sociais frente ao golpe 2016 – ruptura democrática e retrocesso civilizatório. **Plataforma Política Social**, 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Rela%C3%A7%C3%A3o-de-Produtos-Licen%C3%A7a-2016-3-pol%C3%ADticas-sociais-VF-Publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2018.

CASTRO, I. M. N. de. Em defesa da Assistência Social pública, contra o desmonte da seguridade social. **Plataforma Política Social**, jun. 2015. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/em-defesa-da-assistencia-social-publica-contra-o-desmonte-da-seguridade-social/>. Acesso em: 7 jul. 2018.

CHIACHIO, N. B. **A construção dos Serviços de Assistência Social como Política Social Pública**. 2011. 228 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

EIRAS, A. A. T. S.; MOLJO, C. B.; SANTOS, C. M. dos. O exercício profissional na implementação do SUAS: Projeto Ético Político, cultura profissional e intervenção profissional. *In*: MOLJO, C. B.; DURIGUETTO, M. L. (org.). **Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise de realidade de Juiz de Fora**. 2. ed. atual. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2014.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FORTI, V.; COELHO, M. Contribuições à crítica do projeto ético-político do serviço social: considerações sobre fundamentos e cotidiano institucional. *In*: FORTI, V.; GUERRA, Y. (org.). **Projeto ético-político do serviço social: contribuições à sua crítica**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015.

GUERRA, Y. Sobre a possibilidade histórica do projeto ético-político profissional: a apreciação crítica que se faz necessária. *In*: FORTI, V.; GUERRA, Y. (org.). **Projeto ético-político do serviço social: contribuições à sua crítica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

_____. O conhecimento crítico na reconstrução das demandas profissionais contemporâneas. *In*: BATTINI, O.; BAPTISTA, M. V. **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento**. São Paulo: Veras Editora, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. **Histórico da política de Assistência Social**. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/4a46f022-05a3-4410-9627-6c9151ca6621.pdf>. Acesso em: 2 jun.18.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 15. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Legitimidade e crise do serviço social.** Piracicaba: ESALQ/USP, 1982. Mimeografado.

_____. **Renovação e conservadorismo no serviço social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 12. ed. São Paulo: Cortez; [Lima, Peru]: CELATS, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estados@ Santa Cruz.** [Rio de Janeiro]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rn/santa-cruz/panorama>. Acesso em: 29 jul. 2017.

_____. **Estados@ Campo Redondo.** [Rio de Janeiro]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rn/campo-redondo/panorama>. Acesso em: 29 jul. 2017.

LESSA, S. **Para compreender a ontologia de Lukács.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

LÖWY, M. **Método dialético e teoria política.** 3. ed. São Paulo: Paz e Terra Filosofia, 1985.

MARCILIO, M. L. A Roda dos Expostos e a criança abandonada na História do Brasil – 1726-1950. *In*: FREITAS, M. C. de (org.). **História Social da Infância no Brasil.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 53-79.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MARX, K. Legislação fabril. Cláusulas sanitárias e educacionais e sua generalização na Inglaterra. *In*: Marx, K. **O Capital.** São Paulo: Abril Cultural, 1984, v.1, t. II.

MATOS, M. C. de. Considerações sobre atribuições e competências profissionais de assistentes sociais na atualidade. 2015. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 678-698, out./dez. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n124/0101-6628-ssoc-124-0678.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MENDES, E. V. As políticas de saúde no Brasil nos anos 80: a conformação da reforma sanitária e a constituição da hegemonia no projeto neoliberal. *In*: MENDES, E. V. **Distrito sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do sistema único de saúde.** São Paulo: Hucitec, 1993.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social, teoria, método e criatividade.** 23. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1994.

MOTA, A. E. **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da Assistência Social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995. Disponível em:
file:///C:/Users/karin/Desktop/MOTA_Ana_Elizabete_Cultura_da_Crise_e_Se.pdf.
Acesso em: 3 ago. 2018.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. S. do. Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social. *In*: MOTA, A. E. (org.). **A nova fábrica de consensos**: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao serviço social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. *In*: MOTA, A. E. (org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2006.

NAVARRO, V. **Neoliberalismo y Estado del bienestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.

_____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

PASTORINI, A.; GALIZIA, S. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 1/2, n. 14 e 15, p. 72-103, set. 2006.

PAULO NETTO, J. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

PENA, R. F. A. Consenso de Washington. **Mundo Educação**, Geografia Econômica. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>. Acesso em: 16 nov. 2018.

PRATES, J. C. O planejamento da pesquisa. **Revista Temporalis**, Porto Alegre, ABEPSS, n. 7, 2003.

PRÉDES, R. L. T. Desvendando as determinações sócio-históricas do instrumental técnico-operativo do Serviço Social na articulação entre demandas sociais e projetos profissionais. **Revista Temporalis**, [Brasília, DF], n. 4, ano II, jul./dez. 2001.

RODRIGUES, M. P. Projeto ético-político e a política de assistência: a centralidade da luta pela afirmação dos direitos. *In*: CAVALCANTI, L. *et al.* (org.). **Política de Assistência Social no Brasil**: desafios para o assistente social. 2. ed. ver. Rio de Janeiro: Comaer, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

Relatório final projeto conviver SUAS: estrutura física, recursos humanos e serviços socioassistenciais. Natal, 2015.

_____. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. **Resolução nº 195/2017 – PGJ/RN.** Institui o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte e disciplina a sua forma de funcionamento. 2017. Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/portal/files/RESOLUCAON195-2017PGJ-RN.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

_____. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. **MP Residente.** 2018. Disponível em: <http://www.mprn.mp.br/portal/inicio/servicos/concursos/concurso-mp-residencia>. Acesso em: 14 ago. 2018.

_____. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. **Nota Técnica nº 01/2018.** Orientações aos Promotores de Justiça sobre requisições de estudos psicossociais ou sociais aos profissionais que integram os equipamentos socioassistenciais. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **Lei Complementar nº 165, de 28 de abril de 1999.** Lei de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: http://www.tjrn.jus.br/files/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI_DE_ORGANIZAO_JUDICIARIA_-_COMPILAO_ATUALIZADA_AT_A_RESOLUO_07-TJ-07-03-18.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **Núcleo de Perícias.** Disponível em: <http://www.tjrn.jus.br/index.php/judicial/2013-03-07-17-23-58/direcao-do-foro/nucleo-de-pericias>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Conselho Regional de Serviço Social; Conselho Regional de Psicologia. **Moção de Repúdio.** 2015.

_____. Colegiado Estadual dos Gestores Municipais de Assistência Social do Rio Grande do Norte. **Relatório de Informações sobre as Requisições do Poder Judiciário.** 2018.

SADEK, M. T. (org.). **O sistema de justiça.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. 137 p. ISBN:978-85-7982-039-7. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2018.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

_____. O injusto sistema tributário brasileiro. **Revista Politika**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 58-69, mar. 2016. Semestral.

SANTOS, M. B. J. dos. A expansão e interiorização das competências profissionais na política de Assistência Social do Rio Grande do Norte. *In*: MOTA, A. E.; AMARAL, A. (org.). **Serviço Social brasileiro nos anos 2000**: cenários, pelepas e desafios. Recife: Editora UFPE, 2014.

SARAIVA, J. B. C. **Adolescente em conflito com a lei**: da indiferença à proteção integral – Uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 2. ed. rev. ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2005.

SISTEMA ARI DE SÁ. **Livro do 9º ano do Ensino Fundamental de Geografia**. [S.l.]: SAS, 2018. Livro 1. Coleção Integrada. SAS – Geografia.

SCHONS, S. M. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, J. F. S. Assistência Social e serviço social: apontamentos críticos. *In*: BRISOLA, E. M. A.; SILVA, A. L. da. **O trabalho do assistente social no SUAS**: entre velhos dilemas e novos desafios. Taubaté, SP: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2014.

SILVA, M. B. **Assistência Social e seus usuários**: entre rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVEIRA, J. I. A velha moralização dos pobres é a novidade do MDS do governo Temer: programa propõe a educação financeira dos pobres. **Mais SUAS para mais brasileiros**, 21 maio 2018. Disponível em: <https://maissuas.org/2018/05/21/a-velha-moralizacao-dos-pobres-e-a-novidade-do-mds-do-governo-temer/>. Acesso em: 21 maio 2018.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. *In*: MOTA, A. E. **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA FILHO, R. de; ANTINARELI, C. P. G.; PAULA, C. A.; SILVA, W. H. F. Política de Assistência Social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. *In*: MOLJO, C. B.; DURIGUETTO, M. L. (org.). **Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e serviço social**: uma análise de realidade de Juiz de Fora. 2. ed. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

_____. Notas sobre financiamento da Assistência Social no âmbito da Seguridade. *In*: CAVALCANTI, L. *et al.* (org.). **Política de Assistência Social no Brasil**: desafios para o assistente social. Brasília: Ministério da Aeronáutica, 2007.

SPOSATI, A. O. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, S. F.; MENDONÇA, M. H. M. Reformas sanitárias na Itália e no Brasil: comparações. *In*: TEIXEIRA, S. F. **Reforma Sanitária em busca de uma teoria**. São Paulo: Cortez, 1989. 3 v.

VASCONCELOS, A. M. de. **A/O assistente social na luta de classes**: projeto profissional e mediações teórico-práticas. São Paulo: Cortez, 2015.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ/UCAM, 1998.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. Terceiro setor e despolitização. **Inscrita**, Brasília: CFESS, jul. 2000.

_____. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, São Paulo, 1995.

APÊNDICE A

PESQUISA DO MESTRADO- ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Título da pesquisa: O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS: UM ESTUDO DAS IMPLICAÇÕES DO ATENDIMENTO A REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Local da coleta de dados: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS

1 Município: _____

2 Nível de Gestão: _____ Porte: _____

3 Nome do Cras: _____ Data da entrevista: ____/____/____

4 Ano de implantação do CRAS: _____

5 Nº de famílias referenciadas: ____ Capacidade de atendimento anual: _____

6 Localização: () Área urbana () Área rural

7 Entrevistado (a)

Cargo/função: _____ Vínculo: _____ Tempo de serviço: _____

8 Como estava constituída a equipe mínima do CRAS em 2016?

9 – Fale um pouco sobre as normas do SUAS que regulamentam os Serviços Socioassistenciais nos CRAS?

10 – Você conhece as normas do SUAS que tratam da relação com Sistema de Justiça, fale um pouco?

11 - Você já teve oportunidade de fazer alguma capacitação em relação ao trabalho no SUAS e mais precisamente nos CRAS? Fale um pouco sobre isso.

12 - Me fale como foi em 2016 o seu trabalho na execução dos serviços que são próprios do CRAS?

13 - Fale sobre a configuração das atribuições e competências profissionais do assistente social no âmbito do trabalho no CRAS

14 – Em 2016 quais as demandas que chegaram para o assistente social nos serviços de CRAS? Havia demandas do Sistema de Justiça?

15 – Ao receber as demandas do Sistema de Justiça como tem procedido o assistente social do CRAS?

16 - Existe do ano de 2016 ofícios, atas de reuniões, relatórios ou eventos que tratam das requisições do Sistema de Justiça que chegam ao CRAS e são direcionadas ao assistente social?

17 – Em 2016 houve alguma reunião profissional ou evento entre os assistentes sociais para tratar das requisições do Sistema de Justiça que chegam ao CRAS e são direcionadas ao assistente social?

18 - Quais as implicações para o trabalho profissional do assistente social nos CRAS decorrentes do atendimento de requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça?

19 – Como os assistentes sociais no seu exercício profissional lidam com as implicações decorrentes do atendimento de requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça?

20 – Fale um pouco se houve recusa ao atendimento das requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça por parte do assistente social.

APÊNDICE B

PESQUISA DO MESTRADO- ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Título da pesquisa: O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS E CREAS: UM ESTUDO DAS IMPLICAÇÕES DO ATENDIMENTO A REQUISIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Local da coleta de dados: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS

- 1 Município: _____
- 2 Nível de Gestão: _____ Porte: _____
- 3 Nome do CREAS: _____ Data da entrevista: ____/____/____
- 4 Ano de implantação do CREAS: _____
- 5 Nº de pessoas/indivíduos acompanhados: _____
Capacidade de atendimento: _____
- 6 Localização: () Área urbana () Área rural
Abrangência: Municipal: () Regional: () Ambos ()
- 7 Entrevistado (a)
Cargo/função: _____ Vínculo: _____ Tempo de serviço: _____

8 Como estava constituída a equipe mínima do CREAS em 2016?

9 – Fale um pouco sobre as normas do SUAS que regulamentam os Serviços Socioassistenciais nos CREAS?

10 – Você conhece as normas do SUAS que tratam da relação com Sistema de Justiça, fale um pouco?

11 - Você já teve oportunidade de fazer alguma capacitação em relação ao trabalho no SUAS e mais precisamente nos CREAS? Fale um pouco sobre isso.

12 - Me fale como foi em 2016 o seu trabalho na execução dos serviços que são próprios do CREAS?

13 - Fale sobre a configuração das atribuições e competências profissionais do assistente social no âmbito do trabalho no CREAS.

14 – Em 2016 quais as demandas que chegaram para o assistente social nos serviços de CREAS? Havia demandas do Sistema de Justiça?

15 – Ao receber as demandas do Sistema de Justiça como tem procedido o assistente social do CREAS?

16 - Existe do ano de 2016 ofícios, atas de reuniões, relatórios ou eventos que tratam das requisições do Sistema de Justiça que chegam ao CREAS e são direcionadas ao assistente social?

17 – Em 2016 houve alguma reunião profissional ou evento entre os assistentes sociais para tratar das requisições do Sistema de Justiça que chegam ao CREAS e são direcionadas ao assistente social?

18 - Quais as implicações para o trabalho profissional do assistente social nos CREAS decorrentes do atendimento de requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça?

19 – Como os assistentes sociais no seu exercício profissional lidam com as implicações decorrentes do atendimento de requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça?

20 – Fale um pouco se houve recusa ao atendimento das requisições apresentadas pelo Sistema de Justiça por parte do assistente social?