



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

MARIANA LEAL DE SOUZA

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO  
PORTE II DO MATO GROSSO DO SUL:  
AS CARACTERÍSTICAS DA ATUAÇÃO PROFISSIONAL NO  
ÓRGÃO GESTOR**

---

Londrina  
2022

MARIANA LEAL DE SOUZA

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO  
PORTE II DO MATO GROSSO DO SUL:  
AS CARACTERÍSTICAS DA ATUAÇÃO PROFISSIONAL NO  
ÓRGÃO GESTOR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina – UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Mabel Mascarenhas Torres.

Londrina  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

S729o Souza, Mariana Leal de.

O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II DO MATO GROSSO DO SUL: : as características da atuação profissional no órgão gestor / Mariana Leal de Souza. - Londrina, 2022.  
266 f. : il.

Orientador: Mabel Mascarenhas Torres.

Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Trabalho do Assistente Social - Tese. 2. Política de Assistência Social - Tese. 3. Gestão - Tese. I. Torres, Mabel Mascarenhas . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

MARIANA LEAL DE SOUZA

**O TRABALHO DO ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO  
PORTE II DO MATO GROSSO DO SUL:  
AS CARACTERÍSTICAS DA ATUAÇÃO PROFISSIONAL NO  
ÓRGÃO GESTOR**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina -UEL, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientadora: Profa. Dra. Mabel Mascarenhas Torres  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Profa. Dra. Claudiana Tavares da Silva Sgorlon  
Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA

---

Prof. Dr. Reginaldo Ghiraldelli  
Universidade de Brasília – UnB

---

Profa. Dra. Denise Maria Fank de Almeida  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

---

Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos  
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 19 de agosto de 2022.

Aos meus adorados pais, Newton e Mair, minha segurança em todos os momentos, ao José Ricardo, meu amado esposo e a minha querida filha, Sara, companheiros nesta e em outras tantas jornadas, com muito amor, dedico este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que faz de mim sua morada;

Aos meus pais, a quem devo tudo que sou, foram a retaguarda necessária e a fonte primeira de minha coragem e segurança;

Ao meu marido, pela compreensão, por dirigir vários quilômetros com um sorriso pra mim, sempre que eu acordava e ainda me dizia descansa você tem aula, por sempre acreditar em meus sonhos, por me levar onde minhas mãos não podem alcançar. Obrigada por me acalmar, com seu colo!

À minha filha Sara, que mesmo sofrendo com as ausências e desencontros, sempre esteve torcendo pelo meu sucesso;

A minha neta Manuela, que com seu sorriso me mostra que tudo vale a pena;

Aos meus amigos, que participaram deste processo de construção de conhecimento com muito carinho;

Aos meus colegas de trabalho, que sempre compreenderam minhas oscilações de humor, sempre me apoiando;

À Secretária Municipal de Assistência Social, Maria da Graça, que possibilitou a realização da pesquisa, e me incentivou em todos os momentos;

Aos sujeitos da pesquisa, o meu “muito obrigada”, pelas contribuições;

Aos Professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social, que contribuíram, cada um a seu modo, para minha formação;

Aos colegas de turma que compartilharam dessa jornada e em especial à Ana Cláudia, Ana Cristina, Silvio, Soraya, Tatiana, Thiago, Thiara, Paloma que sempre estiveram presentes, de forma generosa e segura no auxílio aos estudos;

Aos colegas do grupo de Estudos e Pesquisa sobre os Fundamentos e o Trabalho do/a Assistente Social – GEFTAS.

À Professora e Orientadora Dra. Mabel Mascarenhas Torres, que me acolheu e conduziu com maestria este processo, permeado por acontecimentos da vida, por uma pandemia, desafios superados, mediados por sua sabedoria e tranquilidade em todos os momentos, sem ela, esse sonho não seria realidade.

A todos os meus sinceros agradecimentos

## **Biografia do Orvalho**

*A maior riqueza do homem  
é a sua incompletude.*

*Nesse ponto sou abastado.*

*Palavras que me aceitam como sou - eu não aceito.*

*Não agüento ser apenas um sujeito que abre portas,  
que puxa válvulas, que olha o relógio,  
que compra pão às 6 horas da tarde,  
que vai lá fora, que aponta lápis,  
que vê a uva etc. etc.*

*Perdoai*

*Mas eu preciso ser outros.*

*Eu penso renovar o homem usando borboletas.*

**Manoel de Barros**

SOUZA, Mariana Leal. **O trabalho do assistente social no órgão gestor da Política de Assistência Social nos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul**: as características da atuação profissional no órgão gestor. 2022. 266 f. Tese (Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

## RESUMO

A presente tese apresenta os resultados de uma pesquisa cujo objeto é o trabalho das assistentes sociais no órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social dos municípios de Mato Grosso do Sul (MS). O objetivo geral foi identificar as contribuições do trabalho dos assistentes sociais dos órgãos gestores de município de pequeno porte II de Mato Grosso do Sul na elaboração e na execução da Política Municipal de Assistência Social. Os objetivos específicos são: identificar as funções exercidas pelos assistentes sociais nos órgãos gestores municipais da Política de Assistência Social; Conhecer as requisições, demandas, atividades, instrumentos técnico-operativos e de gestão, e competências do exercício profissional de assistentes sociais vinculados aos órgãos gestores do estado do Mato Grosso do Sul; Entender as contribuições do trabalho das assistentes sociais no órgão gestor para o direcionamento e gestão da Política de Assistência Social. A pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, foi composta de revisão bibliográfica, pesquisa documental e de campo, envolvendo assistentes sociais como sujeitos participantes da pesquisa. A partir da revisão de literatura, foi possível identificar os autores que estudam a PAS e o trabalho de assistentes sociais na referida política. A pesquisa documental realizada a partir do estudo de documentos e normativas relativas a PAS, buscando identificar o ordenamento da política, abarcou também o estudo dos planos plurianual, dos relatórios de gestão e relatórios das conferências Municipais de Assistência Social. Este caminho metodológico mostrou-se assertivo, pois as assistentes sociais participantes da pesquisa indicam a elaboração dos planos e relatórios de gestão como uma das atribuições requeridas no exercício profissional no órgão gestor. A pesquisa documental abrangeu os marcos regulatórios da profissão e nos instrumentos de gestão, o que possibilitou identificar a importância do conhecimento e do trabalho do assistente social tanto na implantação, como na execução da PAS. A pesquisa de campo realizada com os assistentes sociais que atuam nos órgãos gestores dos Municípios de Pequeno Porte II do estado de Mato Grosso do Sul ocorreu por meio do envio de questionário em 2019, contendo perguntas fechadas e abertas sobre a formação profissional, o trabalho nos órgãos gestores, as demandas e os desafios cotidianos. O questionário foi respondido por 11 assistentes sociais. A análise dos dados foi mediada por eixos temáticos, a saber: Formação profissional, Trabalho e Condições de Trabalho e Exercício profissional no órgão gestor. Assim foi possível apresentar a trajetória da Política de Assistência Social em âmbito nacional, destacando as particularidades da implantação da referida política no estado do Mato Grosso do Sul. Os resultados permitem visualizar as características, as contribuições para a construção e execução final da PAS, as tendências do trabalho das assistentes sociais nos órgãos gestores da PAS. Foi identificado que o trabalho das assistentes sociais caracteriza-se pelas ações voltadas ao planejamento e execução da prestação de serviços e da consolidação do SUAS, ao monitoramento com vistas a estabelecer as ações de vigilância, e, a assessoria a rede socioassistencial e as instâncias de controle social.

**Palavras-chave:** serviço social; política de assistência social; trabalho do assistente social; órgão gestor; pandemia.

SOUZA, Mariana Leal. **The work social assistance in managing body of politics social assistance Counties of Small Size II Mato Grosso do Sul: the characteristics of professional performance in the management body.** 2022. 266 p. Thesis (Postgraduate in Social Assistance and Social Politics) – State University of Londrina, Londrina, 2021.

## ABSTRACT

The thesis present show the results of a research the object is the work of social assistants in the managing body of the Municipal Social Assistance Policy (PAS) in the municipalities of Mato Grosso do Sul (MS). The general point was identify contributions of work the social assistants the managing bodies of counties of small size II of the Mato Grosso do Sul in elaboration and in the execution the municipal social assistance policy; To know the requirements, demands, activities, operative technician instruments and management, and competence of the professional exercise social assistance join the managing bodies of Mato Grosso do Sul; To understand the contributions of work the social assistants at managing body for targeting and managing Social Assistance Politics. The exploratory research, of qualitative nature, was composed revision bibliographical, document search of the field, involving social assistants how subjects participants of research. About literature revision, was possible identify the authors study the (PAS) and the work social assistants at politics point. The documentary research made about the study of documents and rules the (PAS), searching identify the ordainment of politic, also have the study several years, the management reports and conferences report Social Assistance Counties. This methodology way shows right, because the social assistants participation of research reveal plans elaboration and management reports how a attribution request at professional exercise in managing body. The documentary research show us the regulatory mark of professional and in instruments managing, what possible identify the importance of knowledge and the work of social assistant as implantation, as in execution of (PAS). The field research made with the social assistants that work managing body Counties of small size II in state of Mato Grosso do Sul that happened by way the send questionnaire in 2019, having questions closed and opened about professional formation, the job in managing body, the requirements and difficulty daily. The questionnaire was responded for 11 social assistants. The analysis data was by thematic axis, the know: professional formation, job and work conditions and professional exercise in the managing body. So was possible introduce the politic trajectory of social assistance in national ambit, between circumstances implantation of politic referred to state of Mato Grosso do Sul. The results allow to view characteristics, the contributions for construction and finale execution of the (PAS), the tendencies work of social assistants on managing body of (PAS). It was identified the work of social assistants characterize for actions turned the planning and execution of service practice and consolidation of Social Assistance Only System (SUAS), the monitoring with visits for establish actions of vigilant, and, net advice socio-assistance and the instances of social control.

**Keywords:** social service; social assistance politics; social assistant work; managing body; pandemic.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Região de Campo Grande.....	118
<b>Figura 2</b> – Região da Grande Dourados.....	119
<b>Figura 3</b> – Região do Bolsão.....	122
<b>Figura 4</b> – Região do Cone Sul .....	124
<b>Figura 5</b> – Região do Pantanal .....	126
<b>Figura 6</b> – Região Leste .....	128
<b>Figura 7</b> – Região Norte.....	130
<b>Figura 8</b> – Região Sudoeste.....	132
<b>Figura 9</b> – Região Sul-Fronteira.....	133

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** – Funções realizadas pelas assistentes sociais das Secretarias de Assistência Social dos Municípios de Mato Grosso do Sul..... 181
- Gráfico 2** – Atividades exercidas pelo Assistente Social no órgão gestor ..... 198

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	– Distribuição das regiões do estado do Mato Grosso do Sul, universo da pesquisa.....	27
<b>Quadro 2</b>	– Distribuição dos municípios participantes da pesquisa por número de assistentes sociais atuantes no órgão gestor.....	28
<b>Quadro 3</b>	– Programas de Combate à Pobreza no Governo FHC.....	41
<b>Quadro 4</b>	– Distribuição das normativas complementares a LOAS.....	57
<b>Quadro 5</b>	– Distribuição das condicionalidades e monitoramento do Programa Bolsa Família.....	64
<b>Quadro 6</b>	– Pandemia em números.....	68
<b>Quadro 7</b>	– Município do Mato Grosso do Sul classificados por Região e Porte.....	72
<b>Quadro 8</b>	– Distribuição dos níveis de gestão e respectivos requisitos.....	97
<b>Quadro 9</b>	– Distribuição das responsabilidades na gestão da PAS pelo nível de gestão.....	98
<b>Quadro 10</b>	– Recursos financeiros do SUAS no período pandêmico.....	114
<b>Quadro 11</b>	– Normativas Federais que regulamentam o atendimento da PAS à população na pandemia.....	135
<b>Quadro 12</b>	– Formação dos profissionais pesquisados.....	151
<b>Quadro 13</b>	– Trabalho e condições de trabalho.....	156
<b>Quadro 14</b>	– Condições de trabalho – Estrutura oferecida.....	158
<b>Quadro 15</b>	– Normativas essenciais ao trabalho da Assistente Social.....	163
<b>Quadro 16</b>	– Competências relativas à Gestão, Planejamento e Execução Direta da PAS.....	170
<b>Quadro 17</b>	– Requisições e demandas do exercício profissional no órgão gestor.....	175
<b>Quadro 18</b>	– Público-alvo.....	176
<b>Quadro 19</b>	– Políticas vinculadas ao órgão gestor da PAS.....	194
<b>Quadro 20</b>	– Monitoramento e Avaliação de 2022.....	206
<b>Quadro 21</b>	– Finalidade do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS.....	207
<b>Quadro 22</b>	– Distribuição dos municípios pelos Conselhos Municipais, Órgão de Defesa e Legislações sobre a PMAS.....	216
<b>Quadro 23</b>	– Propostas relacionadas à Gestão do Trabalho.....	220

<b>Quadro 24</b> – Pautas relacionadas à Gestão do Trabalho nos CMAS dos Municípios .....	221
<b>Quadro 25</b> – Planos Municipais de Assistência Social .....	222
<b>Quadro 26</b> – Normativas Federais que regulamentam o atendimento da PAS a população na Pandemia.....	225

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PAS	Política de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
UEL	Universidade Estadual de Londrina
SEDHAST	Secretaria de Estado, Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
SESAI	Secretaria Especial de Saúde Indígena
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica Recursos Humanos e Sistema Único de Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MPAS	Ministério da Previdência e da Assistência Social
PCS	Programa Comunidade Solidária
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
ONU	Organização das Nações Unidas
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
PT	Partido dos Trabalhadores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
UnB	Universidade de Brasília
PUC-RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

GESST	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CND	Certidão Negativa de Débitos
PAIF	Programa de Atenção Integral à Famílias
CREAS	Centros de Referência Especializados da Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
LA	Liberdade Assistida
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PBF	Programa Bolsa Família
OMS	Organização Mundial de Saúde
ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
UTI	Unidade de Terapia Intensiva
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
MEI	Microempreendedores Individuais
CEF	Caixa Econômica Federal
PROMOSUL	Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul
FASUL	Fundo de Assistência Social Sul-mato-grossense
PRONAV	Programa Nacional do Voluntariado
IDESUL	Fundação Instituto de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul
SAS	Secretaria de Assistência Social
CBIA	Centro Brasileiro para Infância e Adolescência
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FASEMS	Fórum Permanente de Assistência Social de Mato Grosso do Sul
SETAS	Secretaria de Estado Trabalho e Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
SASCT	Secretaria de Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho
MARE	Ministério da Administração Federal do Estado

PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CT	Conselho Tutelar
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
CIAT	Casa do Trabalhador
CRAM	Centro de Referência no Atendimento à Mulher
SEMCIAS	Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
SEMASTH	Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação
ABEPSS	Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
PCCS	Plano de Cargo Carreira e Salário
CM Antidrogas	Conselho Municipal Antidrogas
CMI	Conselho Municipal do Idoso
CMDPI	Conselho Municipal da Pessoa Idosa
COMAD	Conselho Municipal Antidrogas
CMM	Conselho Municipal da Mulher
DAM	Delegacia da Mulher
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
CMPD	Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
CMDI	Conselho Municipal dos Direitos do Idoso
CAM	Centro de Atendimento da Mulher
DEL	Delegacia Civil
MP	Ministério Público
CMVAEX	Conselho Municipal do Enfrentamento à Exploração Sexual

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
1.1	O PERCURSO METODOLÓGICO CONSTRUÍDO E PERCORRIDO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	21
1.1.1	A Revisão Bibliográfica: Aproximação aos Autores e ao Debate sobre a PAS, a Gestão do Trabalho no SUAS e o Trabalho de Assistentes Sociais.....	25
1.1.2	A Análise das Normativas da PAS e Demais Documentos Elaborados pelas Assistentes Sociais .....	25
1.1.3	Pesquisa Realizada com Assistentes Sociais que Atuam no Órgão Gestor .....	26
<b>2</b>	<b>A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MATO GROSSO DO SUL</b> .....	33
2.1	ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E PANDEMIA: BREVE CARACTERIZAÇÃO .....	33
2.2	A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MATO GROSSO DO SUL .....	71
2.2.1	A Gestão da Política Nacional de Assistência Social e suas Funções.....	87
2.3	INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO E NEGOCIAÇÃO NO SUAS: PROJETOS EM DISPUTA.....	105
2.4	A GESTÃO DO SUAS EM TEMPOS DE PANDEMIA.....	112
2.5	O MAPEAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II.....	117
<b>3</b>	<b>AS CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS NO ÓRGÃO GESTOR PARA O DIRECIONAMENTO E A EXECUÇÃO DA PAS NO ÂMBITO MUNICIPAL</b> .....	138
3.1	O TRABALHO DA ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	138
3.1.1	A Assistente Social como Trabalhadora Assalariada.....	145
3.2	O TRABALHO DESENVOLVIDO PELAS ASSISTENTES SOCIAIS QUE ATUAM EM ÓRGÃO GESTOR NA PAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II DO MATO GROSSO DO SUL .....	150
3.2.1	Condições de Trabalho das Assistentes Sociais na Atuação no Órgão Gestor .....	155
3.2.2	Conhecimentos e Normativas Utilizadas pelos Assistentes Sociais no Exercício das Funções no Órgão Gestor.....	162

3.2.3	Competências, Atribuições, Requisições e Demandas do Assistente Social: Aproximações ao Trabalho no órgão gestor.....	165
3.4	AS FUNÇÕES EXERCIDAS PELAS ASSISTENTES SOCIAIS NO TRABALHO NO ÓRGÃO GESTOR .....	177
3.4.1	A Construção das Estratégias de Planejamento .....	202
3.4.2	Processos de Avaliação: Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação .....	203
3.4.3	A Gestão dos Serviços da Proteção Social Básica e Especial.....	210
3.4.4	A Gestão Financeira: Financiamento e Elaboração da Proposta Orçamentária.....	211
3.4.5	O Controle Social .....	213
3.4.5.1	Mapeamento das instâncias de controle social.....	216
3.5	A GESTÃO DO TRABALHO EM TEMPOS DE PANDEMIA .....	218
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>228</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>237</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>250</b>
	Apêndice A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	251
	Apêndice B – Questionário para Assistentes Sociais que atuam em órgão Gestor da PAS nos Municípios de Pequeno Porte II do Mato Grosso do Sul.....	253
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>260</b>
	Anexo A – Parecer Consubstanciado do CEP.....	261

## INTRODUÇÃO

O presente texto foi construído para elaboração da tese de Doutorado, apresentada no Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina (UEL), tendo como objeto da pesquisa o trabalho das assistentes sociais nos órgãos gestores dos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul. O objetivo foi identificar as contribuições das assistentes sociais na gestão municipal da PAS, a partir do trabalho executado no órgão gestor. O projeto de pesquisa foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética, com CAAE: 17076619.9.0000.5231.

A tese defendida é de que a atuação das assistentes sociais contribui para a interpretação das normativas, o descortinamento e a gestão da PAS no âmbito municipal. Vale ressaltar que, diante da complexidade da gestão da PAS, foi necessário construir uma proposta de pesquisa com um recorte geográfico, que será explicado ao longo da “Introdução”.

Desde que comecei a trabalhar no órgão gestor da Política de Assistência Social do município de Paranaíba-MS, em 2004, recém-formada, o interesse pela temática do trabalho da assistente social já se fazia presente, gerando muitas inquietações que forjaram diversas reflexões sobre o exercício profissional nesse espaço ocupacional.

Trabalhei em Paranaíba-MS, no período da reestruturação da Política de Assistência Social, que fora desmembrada da Política Municipal de Saúde, em 2003. A consequência imediata foi a instalação de uma secretaria exclusiva para a Assistência Social, iniciando a definição das atribuições e competências de seus servidores, de forma a atender a Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

No processo de reestruturação da Secretaria Municipal de Assistência Social, identifiquei a importância do conhecimento, da argumentação técnica e política, e da capacidade de elaboração de propostas de gestão apresentadas pelas assistentes sociais, que contribuíram de forma significativa na construção do planejamento para a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

No ano de 2004, participei como conselheira no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, representando, em vários momentos, o poder público e, em outros, exercendo a função de secretária-executiva, realizando um trabalho técnico e de articulação política, o qual demandava qualificação, a fim de contribuir para a construção de novas possibilidades de trabalho na Política de Assistência Social.

No trabalho desenvolvido como assistente social de referência, na implantação do

Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, no recém aprovado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, o desafio era o planejamento e a execução de ações voltadas ao cumprimento de diretrizes e objetivos do SUAS. Outra situação desafiadora foi a de evidenciar a centralidade da família e do território como balizadores para a estruturação da PAS, o que culminou na necessidade de novos conhecimentos na área de gestão e planejamento.

A implantação do SUAS gerou a necessidade de reorganizar tanto a estrutura administrativa como o quadro de recursos humanos, ocorrendo adequações à estrutura já existente; ampliação do quadro com a realização de concursos públicos e o incremento nas parcerias público-privadas.

Em 2010, no órgão gestor municipal da Política de Assistência Social, o maior desafio foi realizar funções de gestão concomitantemente à execução do trabalho social dos programas habitacionais, visto que a Secretaria Municipal de Assistência Social congregava também as ações previstas na política de habitação.

Na atuação profissional, no espaço ocupacional da gestão da Política Municipal de Assistência Social e na equipe de referência do CRAS, o que mais inquietava era como o trabalho da assistente social pode colaborar no cumprimento das prerrogativas da política, na estruturação dos serviços socioassistenciais, no fortalecimento das instâncias de controle social, bem como nos resultados da execução dessa política, a fim de atingir os trabalhadores que recorrem às políticas sociais para atender suas necessidades de subsistência, ou, no dizer da PAS, o público referenciado. Dessa forma, o primeiro passo seria entender as possibilidades e os entraves do trabalho da assistente social no órgão gestor, responsável pelo planejamento, pela execução e pela avaliação das ações planejadas.

Na busca por respostas que amenizassem as inquietações e angústias oriundas do cotidiano profissional, a procura por cursos de pós-graduação em Serviço Social nas proximidades do município se fez necessária. Entretanto, a realidade é: no estado de Mato Grosso do Sul, não existe o curso de Serviço Social em unidade de ensino pública, nem na graduação, tampouco na pós-graduação<sup>1</sup>. Assim, a alternativa foi buscar outras possibilidades de continuar estudando, o que ocorreu com a aprovação para a realização do Mestrado, no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), de Franca-SP, em 2013<sup>2</sup>.

---

1 As assistentes sociais do Mato Grosso do Sul estão se mobilizando juntamente com o CRESS-MS pela implantação do curso de Serviço Social, público e presencial, na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

2 Dissertação intitulada: As representações sociais de crianças em acolhimento institucional: proteção ou

Os resultados da pesquisa possibilitaram o despertar de questionamentos que incidiram sobre o trabalho desenvolvido até então. A elaboração da dissertação propiciou o amadurecimento enquanto pesquisadora e profissional. Ao mesmo tempo, descortinou outras possibilidades de estudos, uma vez que o modo como as assistentes sociais executam o seu trabalho e interpretam as normativas da PAS de prestação dos serviços socioassistenciais influencia na forma como os usuários concebem o serviço no qual são atendidos. Percebi, no término do Mestrado, que minhas inquietações relacionadas ao trabalho da assistente social e seus rebatimentos ainda continuavam, o que me levou à busca pelo Doutorado.

Durante o período de 2013 a 2015, estive como Diretora do Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Paranaíba-MS e, no ano de 2016, como Gestora, experiências que me trouxeram uma diversidade de questões relacionadas ao trabalho da assistente social no órgão gestor<sup>3</sup>, não como dirigente da política, mas como trabalhadora do SUAS, da profissional que participa na construção da Política de Assistência Social, em âmbito municipal. Tais indagações fundamentaram a procura pelo Doutorado, para o qual fui aprovada em 2017, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Nos oito meses em que estive como Secretária Municipal de Assistência Social, em 2016, almejei ter a possibilidade de criar um espaço de escuta qualificada, a fim de as equipes atuantes nas unidades de prestação de serviços e no órgão gestor pudessem expor e agregar suas ideias e sugestões ao Plano Municipal de Assistência Social. No entanto, as condições sociopolíticas daquele momento dificultaram a concretização do planejado: as discussões aconteceram, mas com muitas dificuldades, pois naquele mesmo ano, com as mudanças decorrentes do impeachment da presidente Dilma Rousseff, ocorreram inúmeras alterações tanto no ordenamento como na gestão da PAS. Os embates político-partidários e as alterações do financiamento das políticas sociais<sup>4</sup> provocaram a necessidade de repensar a gestão da PAS e reorganizar a prestação de serviços socioassistenciais.

## 1.1 O PERCURSO METODOLÓGICO CONSTRUÍDO E PERCORRIDO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA

---

revitimização?.

Disponível

em:

<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/134149/000857325.pdf;jsessionid=6A26EC2F6A35D6B40E FB9189BB7E559E?sequence=1>. Acesso em: 4 set. 2022.

3 As questões relacionadas ao trabalho da assistente social no órgão gestor serão aprofundadas no “Capítulo 3” da tese.

4 A discussão sobre as alterações no financiamento das políticas sociais será aprofundada no “Capítulo 2” da tese.

A trajetória profissional qualificou as escolhas feitas no Doutorado, forjando como temática o exercício profissional de assistentes sociais, no órgão gestor municipal da Assistência Social, no estado do Mato Grosso do Sul.

Realizou-se uma pesquisa exploratória de abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa foi escolhida, conforme Chizzotti (1991), pelo fato de que todas as pessoas que dela participam são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam de forma muito particular. Nesse caminho, Minayo (1994) afirma:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização das variáveis. (MINAYO, 1994, p. 21).

A abordagem qualitativa possibilita, nesta pesquisa, a identificação de particularidades vivenciadas no cotidiano profissional, baseada no fato de que os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto, obtendo-se, dessa forma, a possibilidade de superação de uma visão do imediato, do superficial, e percebendo o sujeito como ser social e histórico.

A pesquisa documental foi realizada em uma perspectiva complementar às informações obtidas na revisão bibliográfica e na aplicação do questionário, possibilitando uma análise mais abrangente do processo de construção e implementação da Política de Assistência Social nos níveis municipal, estadual e nacional.

A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p.32).

Segundo Godoy (1995, p. 21), é uma das técnicas da maior confiabilidade, utilizada em pesquisas de abordagem qualitativa, “pois os dados coletados na análise documental possibilitam a validação das informações obtidas durante a entrevista com informantes-chave”.

A pesquisa foi realizada com enfoque nos Municípios de Pequeno Porte II por se tratar de municípios que estão presentes nas nove (9) microrregiões que compõem o estado de Mato Grosso do Sul, contemplando, dessa forma, a abrangência socioterritorial e capturando suas

singularidades.

Solicitou-se à Secretaria Estadual dos Direitos Humanos, Trabalho e Assistência Social – SEDHAST os Planos Municipais de Assistência Social de 2018-2021, e os Relatórios Municipais de Gestão de 2020 dos Municípios de Pequeno Porte II do estado de Mato Grosso do Sul, e obtivemos acesso aos documentos de 20 municípios. Requisitou-se, também, ao Conselho Estadual de Assistência Social, os Relatórios das Conferências Municipais de 2021, dos Municípios de Pequeno Porte II, cujo retorno obtido foi de quatorze (14) municípios.

Com os dados coletados, optou-se por realizar um recorte em que se analisaram os Planos Municipais de Assistência Social 2018-2021, e os Relatórios Municipais de Gestão de 2020 dos quatorze (14) municípios dos quais tivemos acesso aos Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social de 2021, a saber: Anastácio, Amanbaí, Aquidauana, Aparecida do Taboado, Bela Vista, Caarapó, Cassilândia, Coxim, Ivinhema, Jardim, Maracajú, Naviraí, Nova Andradina, Paranaíba.

A escolha se deu pela necessidade de complementar os dados já coletados inicialmente no questionário, principalmente, aqueles relacionados ao trabalho desenvolvido pelas assistentes sociais.

A sistematização dos dados coletados por meio da referida pesquisa foi realizada a partir dos seguintes eixos: Trabalho da assistente social no órgão gestor; Funções exercidas no órgão gestor; e Gestão do trabalho em tempos de pandemia.

A fim de compreender a área de abrangência geográfica da pesquisa, foi necessário conhecer o estado de Mato Grosso do Sul. Este foi constituído em 1977, proveniente da divisão do estado do Mato Grosso, em decorrência de razões políticas, econômicas, territoriais e culturais. É um dos quatro estados que compõem a região Centro-Oeste do Brasil.

O Estado de Mato Grosso do Sul possui uma área demográfica de 357.124,96 km<sup>2</sup>, a qual é considerada privilegiada, devido à proximidade dos grandes centros consumidores e distribuidores do país, com população residente de 2.839.188 habitantes (IBGE/PNAD, 2021), dividida em 79 municípios. Outra característica é a divisa com Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso, São Paulo e Goiás, além de fazer fronteira com a Bolívia e o Paraguai.

No tocante à economia, possui tradição agropecuária, destacando-se entre os maiores produtores de grãos do Brasil, com as culturas de soja e milho, e com rebanhos de diferentes espécies, prevalecendo a de bovinos. Com relação aos indicadores sociais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,729, considerado de médio desenvolvimento, ocupando a 10<sup>a</sup> posição em relação aos demais estados brasileiros (PNUD, 2010).

O estado apresenta características que o particularizam, como o fato de possuir fronteiras

internacionais<sup>5</sup> com a Bolívia e o Paraguai. No Mato Grosso do Sul, a faixa de fronteira abrange 44 municípios, dos quais três municípios têm a maior população do estado: Corumbá, Ponta Porã e Dourados.

É importante ressaltar que 12 municípios são considerados cidades-gêmeas<sup>6</sup>, Corumbá-Puerto Suarez; Porto Murtinho-Carmelo Peralta; Bela Vista-Bella Vista Norte; Ponta Porã-Pedro Juan Caballero; Coronel Sapucaia-Capitán Bado; Paranhos-Ype Jhu; Mundo Novo-Salto Del Gauairá e Sete Quedas-Pindoty Porã Corpus Christi, situação de alto impacto na realidade de Mato Grosso do Sul, pois se trata de uma importante peculiaridade com reflexos significativos sobre a população, o território e a economia, características que interferem na gestão da PAS.

O estado tem uma população indígena que, segundo dados do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2010, concentra 56% da população da região Centro-Oeste. Segundo a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI/MS), os povos originários somam 80.459 habitantes, presentes em 29 municípios, representados por oito etnias: Guarani, Kaiowá, Terena, Kadwéu, Kinikinaw, Atikun, Ofaié e Guató. Os povos originários se comunicam na sua língua-mãe, a saber: Guarani, Terena, Kadwéu, Guató, Ofaié e Kinikinaw.

As regiões do Estado de Mato Grosso do Sul possuem, em número considerável, população indígena, é a segunda do país, em relação aos demais estados, ficando atrás do Amazonas, com 183.514 indivíduos.

O Mato Grosso do Sul tem inúmeras particularidades relevantes a serem consideradas para compor a análise da pesquisa, pois impactam diretamente na realidade cotidiana das assistentes sociais que trabalham na Política de Assistência Social.

O objeto desta pesquisa é o trabalho das assistentes sociais no órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social dos municípios de Mato Grosso do Sul, com a finalidade geral de identificar as contribuições do trabalho das assistentes sociais, tanto na elaboração como na execução da Política Municipal de Assistência Social.

No intuito de construir respostas, utilizaram-se como orientadores os seguintes objetivos específicos:

---

5 De acordo com a *Constituição Federal de 1988*, delimita-se como faixa de fronteira 150 quilômetros de largura paralela à linha divisória terrestre do país.

6 Segundo o Ministério da Integração Nacional, serão consideradas cidades gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, integrada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar a unificação da malha urbana com cidade do país vizinho. Não serão consideradas cidades gêmeas aquelas com população inferior a dois mil habitantes.

- 1) identificar as funções exercidas pelas assistentes sociais nos órgãos gestores municipais da Política de Assistência Social;
- 2) conhecer requisições, demandas, atividades e competências do exercício profissional de assistentes sociais vinculadas aos órgãos gestores do estado do Mato Grosso do Sul;
- 3) entender as contribuições do trabalho das assistentes sociais no órgão gestor para o direcionamento e a gestão da Política.

Para a realização da pesquisa foram estabelecidos os seguintes passos metodológicos: revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, envolvendo as assistentes sociais como sujeitos participantes.

#### 1.1.1 A Revisão Bibliográfica: Aproximação aos Autores e ao Debate sobre a PAS, a Gestão do Trabalho no SUAS e o Trabalho de Assistentes Sociais

A revisão bibliográfica, em livros e artigos científicos, possibilitou a aproximação com outros estudos de mesma temática, processo este imprescindível para compor a fundamentação de base da pesquisa, pois traz um panorama geral dos avanços e retrocessos relacionados ao tema.

A fundamentação teórica, acerca do exercício profissional de assistentes sociais de órgãos gestores da Política de Assistência Social do estado do Mato Grosso do Sul, perpassou pelas concepções de Estado, Política Social, Gestão, Trabalho da Assistente Social e Política de Assistência Social. Identificou-se que as autoras mais citadas são: Pereira (1996, 2001, 2007, 2010, 2011), Poulantzas (1971, 1980), Nogueira (1998, 2011), Souza Filho (2006, 2013), Silva (2010), Behring (2002, 2003, 2007), Peres (2005), Sposati (2004, 2009), Couto (2004, 2012, 2014), Raichelis (2006, 2009, 2010, 2011), Guerra (2011, 2019) Martins (2007), Bittar (1995), Torres (2009, 2013, 2017).

#### 1.1.2 A Análise das Normativas da PAS e Demais Documentos Elaborados pelas Assistentes Sociais

Para entender o ordenamento da PAS e a implantação do SUAS no MS, realizou-se uma análise de normativas da Política de Assistência Social, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, Norma Operacional Básica Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS, Norma Operacional Básica Recursos Humanos e Sistema Único de Assistência Social NOB-RH/SUAS, Portarias e Resoluções do

Ministério da Cidadania (MC), e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), identificando as diretrizes que direcionam a gestão da PAS. A análise preliminar indica as contribuições do exercício profissional das assistentes sociais na gestão dessa Política.

Foi previsto, no projeto de pesquisa, que a busca pelas informações sobre a implantação da Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul ocorreria por meio do acesso a documentos oficiais e publicações científicas. Porém, verificou-se que documentos, tais como, os planos estaduais da Política de Assistência Social e as regulamentações do Conselho Estadual de Assistência Social, do período anterior à LOAS/1993, não estão digitalizados, nem disponíveis para consulta. Diante da importância dessa informação, para o entendimento de como a PAS foi consolidada no MS, considerou-se essencial recorrer às profissionais que atuaram no processo de implementação dessa política, realizando entrevistas com sujeitos-informantes.

Para tanto, realizou-se o contato com duas profissionais que trabalharam diretamente na implementação da PAS no Mato Grosso do Sul. Ambas foram contactadas por telefone e, prontamente, disponibilizaram-se a participar da pesquisa. Foram-lhes encaminhadas, antecipadamente, sugestões de questões, como forma de sinalizar o conteúdo abordado na entrevista. Os depoimentos foram marcados e ocorreram no período de agosto de 2020 a janeiro de 2021. As entrevistas foram realizadas nos dias 01/08/2020 e 23/01/2021, por meio de chamada de vídeo pelo WhatsApp. Com a anuência das participantes, os depoimentos foram gravados, transcritos e utilizados como suporte e referência para compreender os caminhos da PAS no MS. Trata-se de assistentes sociais que, atualmente, não estão vinculadas a nenhum município, portanto não fazem parte do grupo de sujeitos respondentes do questionário. O conteúdo das entrevistas foi apresentado no segundo capítulo desta tese, que trata da PAS no Estado do Mato Grosso do Sul.

### 1.1.3 A Pesquisa Realizada com as Assistentes Sociais que Atuam no Órgão Gestor

No intuito de conhecer o cotidiano e as condições do exercício profissional da assistente social, foi realizada a pesquisa de campo, a qual garante ao pesquisador conhecer de perto os aspectos e as características do trabalho no órgão gestor, articulando os contextos histórico, político, econômico e social que fundamentam e interferem no trabalho desenvolvido.

Segundo Gonsalves (2001, p. 67), a pesquisa de campo pretende buscar a informação diretamente com a população pesquisada. O pesquisador precisa ir ao espaço onde o fenômeno ocorre, ou ocorreu, e reunir um conjunto de informações a serem documentadas.

De acordo com o *Estudo da Dimensão Territorial do Estado de MS: Regiões de Planejamento* (2015), o estado de Mato Grosso do Sul é composto por 79 municípios, subdivididos em nove regiões: Região de Campo Grande, Região da Grande Dourados, Região do Bolsão, Região Cone-Sul, Região do Pantanal, Região Leste, Região Norte, Região Sudoeste, Região Sul-Fronteira.

De acordo com o *Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), os municípios são classificados por porte, segundo o número de habitantes que o compõem: até 20.000, Pequeno Porte I; de 20.001 a 50.000, Pequeno Porte II; de 50.001 a 100.000, Médio Porte; de 100.001 a 900.000, Grande Porte; e, acima de 900.000, MetrÓpole.

**Quadro 1** – Distribuição das regiões do estado do Mato Grosso do Sul, universo da pesquisa

Regiões do Estado	Município	Habitantes
Região de Campo Grande	Ribas do Rio Pardo	20.946
	Sidrolândia	42.132
Região da Grande Dourados	Caarapó	25.767
	Itaporã	20.865
	Maracaju	37.405
	Rio Brilhante	30.663
Região do Bolsão	Aparecida do Taboado	22.320
	Cassilândia	20.966
	Paranaíba	40.192
Região Cone-Sul	Naviraí	46.424
Região Pantanal	Anastácio	23.835
	Aquidauana	45.614
Região Leste	Ivinhema	22.341
	Nova Andradina	45.585
Região Norte	Coxim	32.159
	São Gabriel	22.203
Região Sudoeste	Bela Vista	23.181
	Jardim	24.346
Região Sul-Fronteira	Amambaí	34.730

**Fonte:** a própria autora, com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018).

Para a realização da primeira fase de contato, seguiram-se os seguintes passos: foram

encaminhados ofícios solicitando, aos 20 municípios selecionados, a autorização para realização da pesquisa; posteriormente, tivemos retorno positivo de nove municípios, Anastácio, Amambaí, Aparecida do Taboado, Cassilândia, Coxim, Ivinhema, Jardim, Miranda, Paranaíba e São Gabriel do Oeste.

**Quadro 2** – Distribuição dos municípios participantes da pesquisa por número de assistentes sociais atuantes no órgão gestor

<b>Municípios</b>	<b>Número de profissionais que responderam ao questionário</b>
Anastácio	01
Aparecida do Taboado	01
Amambaí	02
Coxim	01
Ivinhema	01
Jardim	01
Miranda	Não há assistente social no órgão gestor.
Paranaíba	03
São Gabriel do Oeste	01
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>

**Fonte:** a própria autora.

Quanto aos sujeitos desta pesquisa, foram definidos pelo número de assistentes sociais que atuam no órgão gestor da Política de Assistência Social dos nove municípios que aceitaram a participação, totalizando 11 sujeitos. Importante salientar que todos os sujeitos aceitaram participar da pesquisa.

As respostas foram registradas pelos sujeitos e manteve-se a escrita tal qual o registro, com somente algumas alterações de pontuação e/ou grafia, a fim de tornar o texto mais compreensível.

Neste trabalho, utiliza-se como referência o entendimento de coleta de dados exposto por Minayo (1994), realizada por meio da elaboração de um roteiro orientador, com questões estabelecidas previamente, com base nos objetivos da pesquisa. Em nosso caso, optou-se pelo questionário sem perder a essência da pesquisa qualitativa, que permite traçar o percurso conforme o andamento da coleta dos dados.

O questionário, na abordagem qualitativa, ocupa o lugar de complementariedade em relação às outras técnicas/instrumentos. São elaboradas, previamente, perguntas fechadas com opções de respostas definidas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do

entrevistador, propiciando a construção de diagnósticos relacionados ao tema de pesquisa.

Questionário é uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante. O questionário deve ser objetivo, limitado em extensão e estar acompanhado de instruções. As instruções devem esclarecer o propósito de sua aplicação, ressaltar a importância da colaboração do informante e facilitar o preenchimento. (SILVA, 2005, p. 33).

A estrutura do questionário construído para coleta de dados da presente pesquisa está dividida pelas seguintes temáticas: Identificação, Formação, Trabalho e Condições de Trabalho, e Exercício Profissional no órgão gestor, a fim de realizar uma análise que abarque os aspectos relacionados aos profissionais e ao seu trabalho na unidade responsável pela gestão da Política de Assistência Social nos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul.

De acordo com levantamento realizado junto à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho – SEDHAST de Mato Grosso do Sul, identificou-se a presença de mais de um assistente social no órgão gestor em funções da gestão. Logo, o questionário foi enviado a todas as assistentes sociais, independentemente do número de profissionais atuantes no órgão gestor.

Os questionários foram enviados às profissionais em 10 de outubro de 2019 e retornaram preenchidos em 20 de janeiro de 2020, e os dados obtidos serão apresentados ao longo dos capítulos desta tese.

O caminho metodológico delineado na pesquisa sofreu alterações em seu percurso, em razão da pandemia do novo coronavírus, vivenciada no Brasil e no mundo. Inicialmente, estava programada a exposição da pesquisa na reunião do Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS-MS, a fim de convidar as assistentes sociais a participarem da fase de entrevistas, prevista inicialmente. Todavia, com a suspensão das reuniões do Colegiado, de modo a evitar aglomerações, o contato foi realizado via telefone e *e-mail*, o que pode ter impactado na adesão das profissionais.

Verificou-se, também, no atual momento sócio-histórico pandêmico, que as assistentes sociais que atuam nos órgãos gestores estão assoberbadas de trabalho, deparando-se com novas e complexas demandas, exigindo das trabalhadoras o planejamento e a construção de ações para o enfrentamento à pandemia. Outro elemento importante é que, no decorrer do período pandêmico, o Ministério da Cidadania publicou um conjunto de normativas e resoluções que alterou de modo significativo o planejamento das ações da Política de Assistência Social.

Ao final de várias tentativas, sem sucesso, de contato com as assistentes sociais para a realização das entrevistas, optou-se pela realização de um estudo nos documentos elaborados

pelas assistentes sociais que atuam no órgão gestor.

Ressaltamos que a pandemia de covid-19, além de impactar na vida da população, diante do risco iminente de contágio e morte, tem seus rebatimentos em todas as esferas da vida econômica, social e política, bem como no trabalho das assistentes sociais na gestão, uma vez que são constantemente requisitadas a elaborar propostas de ação para intervir em situações antes inimagináveis.

A tomada de decisões precisa acompanhar a velocidade do agravamento da pandemia, tais como, resolver problemas relacionados a recursos para concessão de benefícios eventuais; reordenamento dos serviços, a fim de evitar a contaminação dos usuários e trabalhadores do SUAS; e dar respostas às requisições normativas estabelecidas via portarias do Governo Federal sobre o cofinanciamento de ações que precisam ser planejadas e executadas o mais breve possível.

Devemos levar em conta que é, nesse panorama de pandemia, que se encontram as assistentes sociais dos órgãos gestores municipais, com aumento de volume de trabalho e sob pressão para dar respostas urgentes, visto a gravidade e a velocidade da contaminação pelo novo coronavírus.

A interpretação dos resultados tem como base a percepção de um fenômeno em um dado contexto, considerando os aspectos históricos, políticos e sociais. Após o levantamento das informações e findando a coleta de dados, objetiva-se realizar uma análise de conteúdo, de informações oriundas tanto da pesquisa documental como dos questionários.

Nessa perspectiva, nas respostas registradas por meio de questionário, estas foram selecionadas pelo conteúdo, que resultou na constituição de categorias de análise, tendo, *a priori*, estabelecidas algumas categorias como: o exercício profissional da assistente social na Política de Assistência Social; a gestão da Política de Assistência Social e suas funções; implementação da Política de Assistência Social; condições de trabalho; e equipe mínima de referência normatizada para o trabalho no órgão gestor.

O trajeto percorrido desencadeia na construção de três capítulos que têm como fio condutor os seguintes eixos: Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul; a assistente social como trabalhadora do SUAS; e as contribuições do trabalho da Assistente Social, na gestão para o direcionamento e a execução da Política Municipal de Assistência Social, buscando subsídios teóricos que permitam compreender as determinações do exercício profissional da assistente social no órgão gestor na Política de Assistência Social, em âmbito municipal, considerando os contextos histórico, econômico e social que permeiam essa temática.

Na “Introdução” desta tese, foi apresentado o percurso metodológico construído para realização da pesquisa. No Capítulo 2, “A Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul: o percurso entre o Estado brasileiro e o estado do Mato Grosso do Sul”, empenhou-se na construção da trajetória histórica da Política de Assistência Social no Estado de Mato Grosso do Sul até a sua consolidação, ressaltando-se particularidades, potencialidades e desafios a serem enfrentados mediante o momento sócio-histórico de desmonte dessa Política.

As relações estabelecidas entre o Estado e a criação e a implementação das políticas sociais, foram concebidas na perspectiva de estas serem utilizadas pelo Estado como instrumento de manutenção da reprodução do capital, atendendo a partes fragmentadas da “questão social<sup>7</sup>” e da vida dos trabalhadores, e, muitas vezes, permitindo a diminuição de sua renda, através da substituição da remuneração salarial por serviços sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2000).

Essa funcionalidade do Estado na garantia da reprodução do capital é determinante no delineamento das políticas sociais, fazendo que sua finalidade, mesmo que apresentada como garantia de direitos sociais, seja de mitigar as perdas ou a possível ameaça de acumulação capitalista.

A Política de Assistência Social, cujas elaboração e implementação são apresentadas, além de servir à manutenção do capital, tem a função de controle das condições de vida dos trabalhadores, mediante o constante tensionamento entre as reivindicações da classe trabalhadora e a necessidade que o Estado tem de ser funcional ao capital, na reprodução das condições de produção desse sistema.

O debate acerca da implementação e gestão da Política de Assistência Social, bem como de suas funções, é fundamental para compreender como se desenvolve o trabalho da assistente social nesse contexto e nas determinações das normativas da política e da profissão.

No Capítulo 3, “As contribuições do trabalho de assistentes sociais no órgão gestor para o direcionamento e a execução da PAS no âmbito municipal”, realiza-se a discussão sobre o trabalho das profissionais de Serviço Social no órgão gestor da Política de Assistência Social, ressaltando suas competências e atribuições para o desenvolvimento de seu trabalho na gestão, considerando as requisições, demandas e ações a serem planejadas e executadas por essa Política no contexto de pandemia.

Para a compreensão do alcance da Política de Assistência Social, em âmbito local, realizou-se o mapeamento da rede socioassistencial e das Instâncias de Controle social dos

---

7 A questão social será conceituada ao longo do “Capítulo 2” desta tese.

Municípios de Pequeno Porte II do estado de Mato Grosso do Sul.

Realizou-se a análise do trabalho das assistentes sociais no órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social dos Municípios de Pequeno Porte II pesquisados, conforme dados coletados na aplicação do questionário e nos instrumentos de gestão pesquisados.

Em seguida, foram apresentadas as requisições e atividades desenvolvidas pela assistente social, os conhecimentos e normativas utilizadas no cotidiano profissional, o planejamento no órgão gestor e as contribuições do trabalho da assistente social nesse órgão para/no direcionamento da execução da Política de Assistência Social, em âmbito municipal.

Por fim, seguem-se as “Considerações Finais”, evidenciando os principais resultados da pesquisa e destacando como o conhecimento produzido iluminou a problemática levantada, as “Referências” e os documentos utilizados no decorrer desta tese.

## 2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MATO GROSSO DO SUL

“Quanta terra boa pra se viver  
bem é juntando forças que se vai além.  
Superando crises sempre que elas vêm  
meu sul de Mato Grosso te quero tanto bem”.  
(Almir Sater e Paulinho Simões)

### 2.1 ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E PANDEMIA: BREVE CARACTERIZAÇÃO

Dados publicados pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (2005) indicam ser o Estado o maior empregador de assistentes sociais<sup>8</sup>. Iamamoto e Carvalho (2012, p. 86) sustentam que “o Serviço Social no Brasil afirma-se como profissão, estreitamente integrado ao setor público”, portanto é necessário compreender com clareza a construção do Estado, entendê-lo como responsável pelas proposições e execução das políticas sociais, ao mesmo tempo em que contrata os profissionais, inseridos como trabalhadores assalariados, para atuarem nas políticas públicas e sociais.

A concepção de Estado, nesta tese, terá como direcionamento as produções de Souza Filho (2013) e Poulantzas (1980), que apresentam aspectos diferentes complementares, objetivando um olhar crítico sobre a questão.

O Estado deriva das relações de produção, cujas bases estão construídas na exploração de classe, na qual o Estado tem o papel de mediador, com a função de manter o modo de produção, evidenciando que sempre haverá uma classe explorada e uma classe exploradora, constituindo, assim, o modo de produção capitalista (SOUZA FILHO, 2013).

Nessa perspectiva, Souza Filho (2013) destaca que o Estado não é a expressão da universalidade, mas sim das relações sociais de produção existentes na sociedade capitalista, estruturado a partir da exploração estabelecida pelo capital. A sociedade civil é constituída pela dominação de classes e o Estado colabora para que essa situação se mantenha, à medida em que realiza a manutenção e a reprodução das relações sociais ditadas pela ordem do capital.

Para Souza Filho (2013), o Estado não expressa o interesse geral, nem tem como objetivo o bem comum, e atende às classes subalternas, conforme a necessidade de garantir a dominação sustentada na propriedade privada. Ou seja, a sociedade capitalista se constitui de classes sociais estabelecidas de forma hierárquica, subordinando uma classe, a trabalhadora, à outra classe, a burguesia. Desse modo, o Estado não consegue determinar um interesse comum,

---

8 Disponível em: [http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas\\_edicaovirtual2006.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/perfilas_edicaovirtual2006.pdf). Acesso em: 4 set. 2022.

podendo atender a algumas demandas das classes que não detêm os meios de produção, segundo a conveniência da classe dominante.

Corroborando com essas características do Estado, o qual, em alguns momentos, pode apresentar uma dimensão que se aproxima de uma perspectiva universal, promovendo ações que atendem à classe trabalhadora, mediante constante tensionamento, sem perder sua perspectiva de manutenção da produção social, vale ressaltar que existem outras questões que interferem nessas ações, por exemplo, as relações estabelecidas entre as classes dominantes e as exigências decorrentes do momento histórico vivido na sociedade capitalista.

Para Poulantzas (1980), o Estado é como uma condensação material de uma relação de forças contraditórias entre classes e frações da sociedade, na qual a classe dominante no poder utiliza-se do aparato institucional burocrático, jurídico, policial, ideológico, para exercer seu domínio sobre a sociedade. Essa classe, constituída no âmbito da sociedade, de forma organizada, representa e regula a sociedade como um todo, portanto, o Estado é criatura da sociedade, por ela foi criado e por ela é mantido.

No âmbito da sociedade civil<sup>9</sup>, ocorre a difusão de ideologias da classe dominante/dirigente, “nela se forma a vontade coletiva, se articula a estrutura material da cultura e se organiza o consentimento e a adesão das classes dominadas” (GRUPPI, 1980, p. 175). A sociedade é constituída por instituições responsáveis pela elaboração e propagação de ideologias, tais como, escolas, igrejas, partidos políticos, sindicatos, organizações de profissionais, meios de comunicação, entre outros, em busca de hegemonia.

Obter e manter seu poder sobre a sociedade pelo controle que mantém sobre os meios de produção econômicos e sobre os instrumentos de repressão, mas, principalmente, por sua capacidade de produzir e organizar o consenso e a direção política, intelectual e moral dessa sociedade. A hegemonia é, ao mesmo tempo, direção ideológica-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social. (ACANDA, 2006, p. 178).

O conjunto formado pela sociedade política<sup>10</sup> e a sociedade civil forma o Estado

---

9 Sociedade civil é o conjunto de organismos privados, formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração, quanto pela difusão das ideologias, sendo as principais o sistema escolar, as igrejas, as associações profissionais e de cultura (GRAMSCI, 1991, p. 32).

10 A sociedade política está constituída pelos órgãos das superestruturas encarregados de implementar a função de coerção e domínio, ao passo que a sociedade civil é conformada pelo conjunto de organismos, usualmente considerados "privados", que possibilitam a direção intelectual e moral da sociedade, mediante a formação do consenso e a adesão das massas. A trama da sociedade civil é formada por múltiplas organizações sociais, de caráter cultural, educativo e religioso, mas também político e, inclusive, econômico. Por seu intermédio, difundem-se a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e se articulam o consenso e a direção intelectual, moral e intelectual do conjunto social. Nela, forma-se a vontade coletiva, articula-se a estrutura material da cultura e se organizam o consentimento e a adesão das classes dominadas (ACANDA, 2006, p. 175).

ampliado, conceito elaborado por Gramsci, componente da superestrutura e que exerce, ao mesmo tempo, a hegemonia e a coerção.

Compreendemos a complexidade e a contraditoriedade do Estado nas perspectivas histórico e relacional, pois, ao mesmo tempo em que exerce a dominação pela coerção, usa de mecanismos de consenso para garantir sua legitimidade no âmbito da sociedade como um todo. Para tanto, tem de atender às demandas das classes dominadas, o que não ocorre de forma simplificada, sem lutas e resistências.

O Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e as classes dominadas, ao impor, muitas vezes, até as classes dominantes, certos sacrifícios materiais a curto prazo, com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo tempo. (POULANTZAS, 1980, p. 213).

O papel do Estado na reprodução da força de trabalho continua, de forma clara, a responder aos interesses da classe dominante no poder, porém suas funções sociais são inegáveis, variando conforme o processo histórico de cada localidade. Conforme Poulantzas (1980, p. 213), está diretamente ligado à “intensidade da mobilização popular: ora [como] efeitos das lutas, ora [como] tentativa de desativamento antecipado dessas lutas por parte do Estado”.

As políticas sociais são mecanismos de manutenção da reprodução da força de trabalho, que variam segundo as condições econômicas, políticas e sociais vivenciadas no país. Pertencem ao aparato estatal para garantir o controle social, o que nada tem a ver com redistribuição de renda ou diminuição das desigualdades sociais. As políticas sociais são funcionais ao capitalismo, garantindo a reprodução da força de trabalho. Quando o Estado faz a transferência, de forma direta ou indireta, de bens e ou recursos à população mais carente, por meio de prestação de serviços sociais, tais como, a saúde, a educação e a assistência social, está promovendo condições ideais para a exploração do trabalho e, conseqüentemente, a ampliação do capital.

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social<sup>11</sup>”, de forma a atender às

---

<sup>11</sup> A questão social diz respeito ao conjunto das expressões de desigualdades engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. [...] expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. [...] Esse processo é denso de conformismos e resistências, forjados ante as desigualdades, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos

demandas da ordem monopólica, conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistema de consenso variáveis, mas operantes. (NETTO, 1992, p. 30).

As políticas sociais, enquanto mecanismo de manutenção do capital, cumprem o papel de atender a algumas demandas das classes dominadas, a fim de manter a estabilidade do capital, sendo-lhe funcional. São instituídas no âmbito do Estado, em nome da classe dominante, para atender problemáticas particulares e específicas apresentadas pela questão social, garantindo, por conseguinte, “a subordinação dos trabalhadores ao sistema vigente e reproduzindo as desigualdades sociais decorrentes das diferentes participações no processo de produção” (PASTORINI, 1997, p. 90).

A função política das políticas sociais é tão importante quanto as funções econômicas, já que permeia o âmbito das lutas de classe, que nada têm a ver com favores e/ou benevolência das classes dominantes às classes dominadas. Configura-se como resultado da correlação de forças e lutas na sociedade civil, desencadeando em ganhos e perdas para ambos os lados, considerando que o Estado o qual as estabelece é um espaço contraditório e nada homogêneo.

É preciso visualizar que as políticas sociais também atendem às necessidades concretas dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que garantem qualificação, disciplinamento e controle da força de trabalho. Dessa forma, contribui para que essa força de trabalho – ocupada e/ou excedente – insira-se no mercado de consumo de alguma forma, inclusive por meio de programas sociais de transferência de renda, no âmbito da Política de Assistência Social.

O sistema de proteção que antecede a *Constituição de 1988* se organiza de forma restrita, frágil e seletiva, tendo como marco central a benesse, a caridade e o primeiro-damismo, realizando suas ações pautadas no modelo meritocrático com práticas clientelistas e corporativas.

Em um cenário permeado pelo movimento da população que lutava pelas eleições diretas para a Presidência da República, no período de 1980 a 1989, o regime militar realiza o que vem a ser a última eleição indireta desse sistema, iniciando a Nova República no Brasil.

Nos anos de 1980, o país passava por grandes dificuldades devido à alta concentração de renda e o conseqüente agravamento das expressões da questão social, um período de ampliação dos movimentos sociais com participação da sociedade nas lutas pela Constituinte, e que desencadeou na construção da nova *Constituição de 1988*.

Sob a influência das lutas democráticas e populares, a *Constituição de 1988* tem como

marco legal as mudanças na política social brasileira, a cobertura aos que estão fora do mercado de trabalho, além de introduzir a Seguridade Social na ordem social, representando grandes avanços.

Para Oliveira (2003), embora a *Constituição de 1988* tenha como norteador o modelo social-democrata, deparou-se com uma cultura política de valores elitistas, clientelistas, de traço reducionista e compensatório. Nesse mesmo período de implantação das novas garantias, ocorrem a primeira eleição direta, o avanço das teses neoliberais, e o presidente eleito segue sob o discurso de corte de gastos públicos.

Nesse contexto, conforme Sposati (2014), as políticas sociais são construídas fundamentadas no modelo assistencial como uma das formas de enfrentamento à “questão social”, o que “conforma o usuário, possível gestor, em beneficiário assistido” (SPOSATI, 2014, p. 43).

É o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir, inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista.

As políticas sociais são permeadas por uma correlação de forças, em que o Estado, na oferta de serviços e benefícios à população subalternizada, visa à manutenção da expropriação da força de trabalho, portanto, funcional ao sistema capitalista. Entretanto, ao mesmo tempo, essa população passa a ter acesso a serviços historicamente negados, possibilitando-lhe a luta pela expansão de direitos.

Nessa perspectiva, o enfrentamento às desigualdades sociais produzidas pelas relações de produção tem, por um lado, o Estado que visa assegurar condições mínimas de sobrevivência ao trabalhador que sustenta essa cadeia de produção, mas, por outro lado, a população assistida tem no acesso a bens e serviços um espaço político de luta.

A *Constituição Federal de 1988* marca um avanço para o Brasil, embora com muitos aspectos a serem pensados, constitui legalmente a todos os indivíduos, independente de qualificações, a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, sem a necessidade de contribuição.

No campo da assistência social, inseriu o conceito de Seguridade Social baseado no tripé Saúde, Previdência e Assistência Social, o que desencadeou, posteriormente, na criação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, alçada à política social, enquanto direito e dever do Estado, para quem dela necessitar.

O Estado, na função de regulador da manutenção das relações capitalistas, implementa políticas sociais destinadas a atenderem a classe trabalhadora. Nessa lógica, a Política de Assistência Social se enquadra como ferramenta de manutenção de um exército de reserva disponível para o mercado de trabalho, que necessita ser atendido em suas necessidades mínimas, a fim de que as engrenagens do modo de produção possam utilizá-los quando necessário, garantindo sua manutenção sob o controle do Estado.

Em alerta a qualquer possibilidade de lutas de classes, assim como a mobilização e a organização das classes trabalhadoras, as políticas sociais são implementadas para atender essa população com programas, serviços e benefícios sociais. Desse modo, a Política de Assistência Social cumpre papel intermediador, atendendo aos interesses dos detentores dos meios de produção e dos trabalhadores que vendem a força de trabalho em condições cuja remuneração é insuficiente para o atendimento às suas necessidades.

Nesse contexto, o Estado se manifesta em resposta às demandas da classe trabalhadora e aos interesses do capital, implantando diversas políticas, por exemplo, a Política de Assistência Social. No Brasil, é essencial refletir sobre o processo de implantação da referida política, bem como seus rebatimentos para as profissionais que nela trabalham, requisitadas pelo Estado e contratadas como trabalhadoras assalariadas.

É necessário regatar a trajetória da construção da Política de Assistência Social, a fim de ter elementos que possibilitem sua análise. O período anterior à instituição da PNAS é fundamental para a compreensão de suas facetas.

Os autores utilizados como referência para contextualizar historicamente o período e o processo que antecedem a Política Nacional de Assistência Social são: Sposati (1995), Peres (2005), Peliano e Resende (1995).

A *Constituição Federal de 1988* determina que a Política de Assistência Social integre o campo dos direitos sociais, com modelo de gestão descentralizado e participativo, e responsabilidades partilhadas nas três esferas de governo, tendo como marco histórico, na década de 1990, a extinção da LBA, a fim de iniciar um processo descentralizado das ações por meio da Secretaria de Assistência Social (SAS), vinculada ao Ministério da Previdência e da Assistência Social (MPAS), que assume os convênios da extinta LBA.

De acordo com as diretrizes da LOAS, o Governo Federal passa a regular o Fundo Nacional de Assistência Social, apoia a implementação dos conselhos, assim como a criação dos fundos e os planos de assistência social nos demais níveis de governo.

Com a extinção da LBA, os serviços ofertados de forma direta, tais como, creches, centros de convivência, asilos, centros sociais, foram repassados para ser executados pelos

municípios. Firmaram-se convênios de cooperações técnica e financeira, a fim de que não houvesse descontinuidade dos serviços, ao mesmo tempo em que a implementação da LOAS acontece gradativamente.

O Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) institui o Programa Comunidade Solidária – PCS, cujo objetivo é “coordenar ações governamentais visando ao atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial, o combate à fome e à pobreza” (COUTO, 2004, p. 178).

Paralelamente e de forma desconexa à Política de Assistência Social definida na LOAS, o PCS, com o objetivo de combate à pobreza, é vinculado à Casa Civil da Presidência da República e presidido pela então primeira-dama, Ruth Cardoso.

O remanejamento interministerial da política destinada ao combate à pobreza causou a pulverização e a fragmentação das atribuições previstas para a assistência social na *Constituição Federal* e na LOAS, culminando na diluição das competências e da necessária organicidade das ações de assistência social.

O deslocamento e a entrega do comando do Programa à primeira-dama, bem como seu funcionamento ser vinculado a um conselho de caráter consultivo, estabelecem a permanência do primeiro-damismo.

[...] o segundo ponto da engenharia política do PCS é a continuidade do primeiro-damismo. Isso significa manter o simbólico do centralismo na figura masculina do presidente, a quem cabe a razão, e à mulher, que na condição de consorte, cabem as iniciativas do coração e, por consequência, o social. É o social sob esta ideologia palco de manifesta “bondade”, “sensibilidade”, e não de políticas públicas. (SPOSATI, 1995, p. 127).

O Programa Comunidade Solidária baseia-se na articulação de quatro estratégias para sua sustentação, a saber, a parceria, a solidariedade, a descentralização, e a integração e a convergência das ações, mediante forte apelo moral e simbólico, o que nos remete a um modelo filantrópico assistencial, desarticulado da proposta da *Constituição Federal de 1988*, que se pauta no direito do cidadão.

O referido Programa propõe ações permanentes e emergenciais (assistenciais) nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento, infraestrutura e alimentação.

[...] coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza [...] receberão atenção preferencial na implementação do Programa as ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

O Programa Comunidade Solidária assume atribuições que ultrapassam as ações relacionadas à assistência social e funciona com regramento próprio, de forma paralela à LOAS, constituindo-se em um programa governamental e não em uma política social conforme preceitos da *Constituição Federal*.

Nessa mesma perspectiva, o Governo FHC, no período de 1995 a 2002, alinhado à política neoliberal, institui, no segundo mandato, o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social.

No Programa Comunidade Ativa, ocorre o redesenho do Programa Comunidade Solidária. A novidade é a parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), com programas de desenvolvimento local nos municípios.

O Governo FHC institui uma sequência de programas voltados para o combate à pobreza, de caráter fragmentado a seguimentos isolados, de forma descontínua, vinculados a vários ministérios, desconsiderando a Política de Assistência Social instituída pela *Constituição Federal* e regulamentada pela LOAS.

O Governo FHC coloca na pauta a urgência de investir em programas de combate à pobreza, envolvendo vários ministérios, a fim de reduzir a pobreza e as desigualdades sociais, e contemplar as exigências de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

**Quadro 3 – Programas de combate à pobreza no Governo FHC**

<b>Ano de criação</b>	<b>Programa</b>	<b>Descrição</b>
1995	Programa Comunidade Solidária	Ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social.
1996	Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil	Concessão de transferência de renda às famílias em vulnerabilidade social, visando eliminar o trabalho de crianças e estimular a sua inserção na escola.
1997	Programa Bolsa-Escola	Concessão de transferência de renda às famílias em vulnerabilidade social, com a condicionalidade de que as famílias pobres matriculassem seus filhos na rede escolar.
1997	Programa de Garantia de Renda Mínima	Repasse de apoio financeiro da União aos municípios que ofertassem programas de renda mínima vinculados a ações socioeducativas em seus territórios.
2000	Programa Auxílio-Gás	Concessão de transferência de renda complementar às famílias que já estavam sendo atendidas nos demais programas de transferência de renda.
2001	Programa Bolsa-Alimentação	Estabelece a complementação da renda de mães gestantes, amamentando filhos e crianças com idade entre seis meses a seis anos e onze meses, com riscos nutricionais, executado pelo Ministério da Saúde.
2001	Projeto Alvorada	Unificação dos cadastros dos Programas Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação, através do Cadastro Único dos Programas Sociais.
2002	Cartão do Cidadão	Instituição do “Cartão do Cidadão”, em forma magnética, permitindo às pessoas beneficiárias receberem seu auxílio financeiro diretamente da Caixa Econômica Federal.

**Fonte:** a própria autora.

A grande inovação do governo veio com a criação do Programa Rede Social, no qual se agruparam os programas de transferência de renda às famílias pobres, em razão da pressão dos organismos internacionais, tais como, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO, a Organização das Nações Unidas – ONU e o Banco Mundial, de que medidas de proteção social fossem tomadas em face dos índices elevados de pobreza, miséria e desigualdade social no Brasil.

Nesse mesmo período, a Política de Assistência Social, que ficou dissociada desses programas devido a seu caráter fragmentado e pulverizada nos Ministérios do Planejamento, Agricultura, Fazenda, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social e Secretaria Geral da Presidência da República, estava no movimento de regulamentação, construindo a norma operacional que conduziria à efetivação da LOAS.

A construção da Política de Assistência Social foi turbulenta e permeada de muitas lutas, avanços e retrocessos, um processo cujo principal marco foi a promulgação da *Constituição Federal de 1988*, já que passa a ser uma das três políticas que compõem a Seguridade Social, ao lado da Saúde e Previdência Social.

As reivindicações não foram homogêneas, pelo contrário: o processo histórico de construção da PNAS, que abre os caminhos para a implementação do SUAS, foi forjado em meio a disputas, de um lado a busca por uma política de direitos, na perspectiva da ideia de cidadania, espaços participativos e oferta de serviços pelo Estado; de outro, a defesa de filantropia, ações emergenciais e pontuais, sem mobilização popular (GUTIERRES, 2019).

A perspectiva de política de direitos é pautada na concepção de que todos os cidadãos têm direitos. De acordo com o sociólogo inglês Marshall (apud SCHWARTZMAN, 2004), há três tipos de direitos, os civis, os políticos e os sociais, que se desenvolveram com a criação dos Estados Modernos, democráticos e orientados para o bem-estar social.

Para Marshall (apud SCHWARTZMAN, 2004), os direitos civis são definidos como direitos necessários para a liberdade individual – liberdade da pessoa, liberdade de expressão, pensamento e credo, direito de possuir propriedades e de estabelecer contratos válidos e direito à justiça. Esses são direitos legais, que podem ser implementados por uma legislação apropriada e um conjunto mínimo de instituições, por exemplo, tribunais encarregados de fazer cumprir as leis. Já os direitos políticos são o direito de participar do exercício do poder político, a saber, direito de votar e de ser eleito. Sua universalização nas sociedades modernas é muito mais recente.

Os direitos sociais, definidos por Marshall (apud SCHWARTZMAN, 2004), são o direito de participar plenamente da herança social e de viver a vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões predominantes da sociedade. Para que os direitos sociais sejam garantidos, são instituídas políticas sociais e, nesse caso, a Política Nacional de Assistência Social tem ampla responsabilidade na oferta da proteção social e requer ordenamento legal para sua regulamentação e investimento público para sua execução.

Seguindo nesse pensamento, é importante definir quem é considerado cidadão. Para Covre (2006), ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano. As definições de cidadão são discutidas na *Carta de Direitos da Organização das Nações Unidas* (1948), que tem suas primeiras matrizes marcantes nas Cartas de Direito dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1798). Considera-se a concepção de cidadania de que todos os homens são iguais perante a lei, sem discriminação de raça, credo ou cor. E ainda: a todos cabem o domínio sobre seu corpo e sua vida, o acesso a um salário condizente para promover a própria vida, o direito à educação, à saúde, à habitação e ao lazer. E complementa com direito de todos poderem expressar-se livremente, militar em partidos políticos e sindicatos, fomentar movimentos sociais, lutar por seus valores. Enfim, o direito de ter uma vida digna de ser humano.

Assim como todo cidadão tem direito, igualmente tem deveres, cabendo-lhe cumprir as normas e propostas elaboradas e decididas coletivamente, fazer parte do governo, direta ou indiretamente, ao votar, ao pressionar através dos movimentos sociais, ao participar de assembleias (no bairro, sindicato, partido ou escola), constituindo, dessa forma, uma responsabilidade em conjunto pela coletividade. Constituir-se como cidadão em sentido jurídico significa acesso à plenitude dos direitos democráticos de cidadania, ou seja, o gozo dos direitos políticos, civis e sociais.

O Estado, como agência pública que concede, reconhece e garante os direitos, desempenhou e desempenha um papel central na formação e na manutenção da cidadania contemporânea. Sua atuação através do papel normativo de suas instituições é indispensável à garantia da cidadania plena.

A política de direitos baseada na concepção de cidadão opõe-se às velhas práticas impregnadas nas políticas sociais, que se pautam no clientelismo, na troca de cargos públicos por favores e na nomeação de familiares para cargos de gestão das políticas sociais. No caso da Política de Assistência Social, foi, por longo período, muito presente a figura da primeira-dama como condutora de sua gestão, nas esferas municipal, estadual e federal.

Segundo Silva e Quiroga (2009), as primeiras-damas à frente da gestão da assistência devem ter o entendimento de que existe uma lei regulamentada, a LOAS, a qual deve ser colocada em prática. A primeira-dama representa uma limitação para a Política de Assistência Social, por ser uma estratégia de (re)legitimação de uma prática que remonta às origens dessa política, de cunho clientelista e paternalista. Coloca-se em questão a perspectiva da garantia dos direitos socioassistenciais<sup>12</sup> a que se propõe e denota-se que o primeiro-damismo nos remete às implicações na execução da política social e à presença marcante do assistencialismo.

[...] o assistencialismo trata-se de uma estratégia política que exclui o ser social do processo de participação política no seio da sociedade, promovendo uma cultura do silêncio e um comportamento de passividade a ordem. (TORRES, 2002, p. 175).

O primeiro-damismo permaneceu até os anos 1990 e se tornou um traço peculiar da administração da assistência social no Brasil. Atualmente, ainda existe a presença da primeira-dama, com novas roupagens, em dados momentos, lidera eventos destinados a mulheres, propondo o empoderamento, em outros, campanhas de arrecadações de agasalhos ou

---

12 Os direitos socioassistenciais foram instituídos pela *Constituição Federal de 1988*, pela Lei Orgânica de Assistência Social de 1993 e suas atualizações, consubstanciados no SUAS.

brinquedos, além de também de estar à frente de instituições filantrópicas. Em alguns casos, pode ter formação acadêmica e atuação reconhecida na profissão, porém o discurso e as intenções permanecem os mesmos, de garantir a continuidade dos projetos político-partidários da família.

Outra forma encontrada para a consolidação de projetos político-partidários é a permanência de familiares em cargos de gestão, para além da primeira-dama, e envolve uma discussão acerca do atualmente denominado nepotismo.

O Supremo Tribunal Federal, na 13ª Súmula Vinculante de 21 de agosto de 2008, determina a proibição de nomeação seguindo a relação de parentesco no serviço público, nos órgãos da administração direta e indireta, nas três esferas de governo.

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança, ou, ainda, de função gratificada na Administração Pública direta e indireta, em quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (STF, 2008, p. 8).

Apesar da decisão, podemos concluir que o STF não conseguiu, de fato, que as normativas se materializassem nos meandros da política brasileira. Nota-se que esse tipo de estratégia continua sendo utilizado para infiltrar algum familiar nas estruturas de gestão e no comando das políticas sociais, nas três esferas de governo.

Operar a superação de práticas conservadoras e imediatistas, de cunho assistencialista, não é tarefa fácil, uma vez que tem raízes profundas na formação do Estado brasileiro<sup>13</sup>.

O avanço da assistência social, como política pública, dever do Estado e direito do cidadão, depende diretamente do pacto social que a sociedade estabelece e reconhece como atribuição estável de proteção social a todos os seus cidadãos. Só neste caso, ela romperá com sua herança de mecanismo de apartação, discriminação e exclusão social para ingressar no campo das políticas democráticas do Estado para inclusão social. (SPOSATI, 2005, p. 512).

A construção de uma política social, de necessária função à população, perpassa por muitos obstáculos, mesmo tendo funcionalidade à produção e à reprodução do capital. Os trabalhadores envolvidos em sua estruturação vislumbraram a possibilidade de garantia de

---

13 Sobre a formação do Estado brasileiro, conferir Prado Junior (2000).

direitos e ampliação da cidadania da população subalternizada, constituindo um grupo denominado de Movimento em Defesa da Assistência Social, que se envolveu diretamente na elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Esse Movimento foi liderado e protagonizado pela categoria de assistentes sociais, organizadas em suas entidades de classe e na academia, utilizando-se de algumas estratégias que merecem destaque: ocupação de cargos no Estado, organização de eventos e cursos, criação de fóruns e comissões de gestores locais, constituindo, dessa forma, espaços de discussão da Política de Assistência Social.

O grupo que constituía o movimento em defesa da assistência social tinha como principal objetivo:

[...] garantia do direito à proteção social pública que responsabilizasse o Estado pela prestação de serviços regulares de assistência social [...]. Pleiteava-se a evolução de formas assistenciais privadas apoiadas na sociedade civil para formas institucionais e públicas de proteção social para aquelas pessoas que se encontrassem em situações de vulnerabilidade e risco social. (CUNHA, 2009, p.151).

Constituíram o Movimento de Defesa da Assistência Social profissionais representantes e ocupantes de cargos nos seguintes setores: universidades/atuação acadêmica, CFESS, Conselho Nacional de Serviço Social (CNAS), Conselhos Municipais ou Estaduais de Políticas Públicas, Funcionalismo Público, Fóruns (nacional, estadual ou municipal), Gestão Federal, Gestão Municipal e Partido dos Trabalhadores (PT). Tratou-se de uma forma enviesada de movimento, pois não veio encabeçado pela população e sim por trabalhadoras de segmentos envolvidos na elaboração e na execução dessa política.

O movimento em defesa da Assistência Social se intensifica na luta pela regulamentação da LOAS, momento em que outros segmentos se juntam no propósito da construção do projeto de lei orgânica, que é elaborado por uma comissão constituída pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), aprovado pelo Legislativo, porém vetado integralmente pelo Presidente Fernando Collor, em 1991, sob o argumento de haver dispositivos contrários aos princípios de uma assistência social responsável, em razão da complementação de renda proposta, o Benefício de Prestação Continuada.

[...] o veto é o ato pelo qual o Chefe do Poder Executivo nega sanção ao Projeto — ou a parte dele —, obstando à sua conversão em lei (Constituição, art. 66, §1º). Trata-se, pois, de ato de natureza legislativa, que integra o processo de elaboração das leis no direito brasileiro. (BRASIL, 1995, p. 108).

Nesse contexto fica evidente que o veto presidencial significou impedir ou proibir, ou seja, foi a forma de o Presidente da República se recusar a dar sanção a um ato chancelado pelo Poder Legislativo.

O veto do presidente desencadeia mobilização de parte da categoria de assistentes sociais, por meio do CFESS, com debates sobre a regulamentação da LOAS, e no Partido dos Trabalhadores (PT), com a Setorial Nacional de Assistência Social, que se constitui como espaço de militância das assistentes sociais filiadas, empenhadas em alçar a assistência social à condição de política pública de direitos.

Como estratégia, as assistentes sociais empenhadas na aprovação da LOAS veem a possibilidade de sua aprovação se o Projeto de Lei fosse elaborado pelo Poder Executivo, deslocando-se, dessa forma, o tensionamento para o governo, contando com a participação de profissionais dos órgãos governamentais, que articularam a criação da Comissão Especial no Ministério de Bem-Estar Social para discussão das emendas do texto constitucional.

Esse grupo, verificando que o texto apresentado pelo governo, mesmo após várias discussões emanadas da categoria profissional e de comissões constituídas legitimamente nos órgãos governamentais, não estava condizente com as propostas do Movimento em Defesa da Assistência Social, articula-se politicamente e é constituída a chamada Conferência Zero da Assistência Social, na qual:

No auditório da Câmara Federal, é debatido artigo por artigo do Projeto de Lei entre representantes dos vários estados e dos movimentos pró-Loas, com a presença de parlamentares, líderes do governo e a deputada Fátima Pellaes, relatora do Projeto de Lei. Ali é fechado o texto básico. (SPOSATI, 2011, p. 69).

É importante ressaltar que a participação das universidades foi fundamental no processo de aprovação da LOAS. Alguns membros do Movimento em Defesa da Assistência Social eram pesquisadoras e professoras de instituições universitárias, como a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Universidade de Brasília (UnB), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), entre outras, as quais já tinham produções científicas na área da Política de Assistência Social, contribuindo, portanto, com a elaboração e o aprimoramento da LOAS.

A aprovação da LOAS teve, em seu texto final, muitas conquistas almejadas pelo Movimento, que trabalhou na busca por uma Política de Assistência Social que garantisse

direitos. Contudo, ainda persistiram algumas questões em que não se ocorreu o avanço esperado, principalmente, no tocante ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, que teve restrições por recorte de renda e idade acima da almejada.

Nesse cenário de lutas, avanços e retrocessos, a assistência social agora denominada política social pública, subentende-se como instrumento para o desenvolvimento de ações na sociedade:

Um conjunto de mecanismos e procedimentos mediante os quais se elabora a agenda do que virá a ser a pauta de prioridades políticas a ser posta em prática de forma planejada e escalonada no tempo. Isso requer: formulação de política; tomada de decisão; determinação de objetivos e critérios; identificação e comparação de alternativas que, por sua vez, vão exigir pesquisas e diagnósticos para subsidiar escolhas e decisões; avaliação, para aferir impactos associados a decisões; e definição precisa de recursos. (PEREIRA, 1996, p. 71)

A aprovação da LOAS é um marco regulatório à construção da Política de Assistência Social, que está alicerçada em seus preceitos e diretrizes, sendo norteadora para o planejamento da operacionalização da garantia de proteção social, em relação ao seu destinatário final, a população que dela necessitar.

A Política de Assistência Social passa a ter alguns fatores determinantes para sua execução, por exemplo, os princípios e diretrizes instituídos pela LOAS: não necessitar de contribuição e a primazia do Estado, ensejando a retirada de iniciativas baseadas em meritocracia, assistencialismo e clientelismo, com determinações sob a perspectiva do direito, os quais, posteriormente, verificaremos a efetividade.

Por ser gratuita e sem fins lucrativos, automaticamente prevê o efetivo comprometimento do Estado e o envolvimento desinteressado da sociedade na regulação, na provisão e no controle democrático de sua operacionalização. E é só nesse sentido que ela funcionará como espaço público, onde tanto o Estado como as sociedades se farão presentes colocando-se a serviço de interesses coletivos. (PEREIRA, 2001, p. 228).

Cabe ao Estado propor uma nova agenda política para o reordenamento da gestão das ações, agora de forma descentralizada e participativa, de assistência social no Brasil, com a responsabilidade de realizar a implantação do SUAS, a regulação da política e garantindo o investimento financeiro necessário, em âmbitos Federal, Estadual e Municipal.

Inicia-se o processo de construção da assistência social brasileira, inserida na

Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em dezembro de 1993, como política social pública. Trata-se de um novo percurso em direção ao do campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

A assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários, espaço de seu protagonismo e exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob a vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e garantia de direitos e de acesso para os serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (YAZBEK, 2008, p. 15).

Nessa perspectiva, a concretização da instituição da LOAS constitui-se como grande feito, com destaque para a contribuição do Movimento em Defesa da Assistência Social. O processo de construção da assistência social como política de direitos, ainda em andamento, busca a ampliação das normativas, a fim de garantir a proteção social aos cidadãos.

Vale ressaltar que as assistentes sociais que participaram na construção da Política de Assistência Social foram muitas, mas destacamos algumas, devido aos espaços ocupados, estratégicos para a instituição da LOAS/1993 e, posteriormente, a Política Nacional de Assistência Social de 2005 e a NOB-SUAS 2005.

- Profa. Dra. Aldaíza Sposati: participou da IV Conferência Nacional de Assistência Social como palestrante, ocasião em que foi responsável por apresentar a conferência de abertura “Assistência Social como Política de Inclusão: Uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 Anos”. A professora da PUC-SP coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS), que iniciou suas atividades no ano de 1984, tendo como principal objetivo compreender qual era o conteúdo da assistência social e também qual sua função como política pública. Além de ter importante trajetória de militância política no PT e em defesa da assistência social, tendo ocupado o cargo de Vereadora e de Gestora Municipal da Política de Assistência Social da cidade de São Paulo. Atualmente, desenvolve consultorias internacionais, por exemplo, na elaboração da Lei Nacional de Assistência Social de Angola.

- Ana Lígia Gomes: indicada pelo Setorial de Assistência Social do Partido dos Trabalhadores (Setorial do PT) para compor a equipe do Ministério da Assistência Social (MAS), em 2003. Na ocasião, assumiu a função de Coordenadora de Descentralização na Secretaria de Política de Assistência Social, do MAS. Após a transição ministerial, Ana Lígia permaneceu no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desempenhando a função de Diretora do Departamento de Benefícios Assistenciais, em 2004 e

2005.

- Profa. Dra. Ivanete Salette Boschetti: participou da “IV Conferência Nacional de Assistência Social” como palestrante, tendo como função apresentar os resultados da pesquisa “Avaliação dos Dez Anos de Implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal”, encomendada pelo CNAS ao Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade Social e Trabalho (GESST) do Departamento de Serviço Social da UNB, sob sua coordenação.

- Márcia Helena Carvalho Lopes: ocupou a função de Secretária Nacional de Assistência Social de janeiro a novembro de 2004, período do processo decisório que culminou com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. Em novembro de 2004, Márcia Lopes assume a Secretaria Executiva do Ministério de Desenvolvimento Social, a convite de Patrus Ananias.

- Márcia Maria Biondi Pinheiro: desempenhou a função de Presidente do CNAS, no momento da deflagração dos processos decisórios que possibilitaram a aprovação da PNAS, em 2004, e da NOB/SUAS, em 2005. Nesse período, Márcia Pinheiro assumiu a função de Assessora na Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), sendo indicada como representante governamental a compor o CNAS. Por ocasião, foi eleita presidenta desse órgão colegiado, de 28/04/2004 a 28/07/2006, sendo reconduzida ao cargo por mais um mandato.

- Osvaldo Russo de Azevedo: desempenhou a função de Secretário Nacional de Assistência Social, em 2005, ocasião em que foi deflagrado o processo decisório que culminou na aprovação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.

- Simone Aparecida Albuquerque: possui trajetória histórica de militância em defesa da Política de Assistência Social. Em 2004, é convidada a compor a equipe do SNAS/MDS, como assessora e, posteriormente, assume a Diretoria do Departamento de Gestão do SUAS. Por ocasião, participou diretamente dos processos decisórios deflagrados referente à PNAS, em 2004, e da NOB/SUAS, em 2005.

- Valdete de Barros Martins: ocupou o cargo de Presidente do CNAS no momento de realização da “IV Conferência Nacional de Assistência Social”. Passou a compor a equipe do MAS, também por sugestão da Setorial do PT, sendo indicada a representar o Ministério no CNAS. Após a transição ministerial, permanece compondo a equipe do MDS, até abril de 2004, quando, por motivos pessoais, afastou-se das discussões internas do MDS.

Considera-se que as mudanças institucionais e normativas ocorridas em 2003 e 2004 foram fortemente influenciadas pelos resultados eleitorais de 2002, em que ocorre a ascensão

ao poder de um governo popular com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência, com a participação de sujeitos sociais no cenário governamental e em espaços do processo decisório da agenda pública e da formulação de políticas.

Como referenciamos anteriormente, algumas das profissionais do Serviço Social, professoras e pesquisadoras de universidades públicas, entre essas, algumas militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), ocuparam espaços importantes no governo e foram agentes políticas decisivas no reordenamento normativo da Política de Assistência Social.

O reordenamento normativo da Política de Assistência Social instituído pela LOAS e pela PNAS, posteriormente normatizado no SUAS, baseia-se no modelo de proteção social não contributiva, assentado nos princípios democráticos de:

a) universalidade do acesso a direitos sociais, por todos os cidadãos que deles necessitem, independente do território onde vivam, e sob a diretriz ética de serem portadores do direito à proteção social. Conforme Sposati (2009), alcançar a universalidade para além do respeito ao princípio ético significa ter capacidade concreta de resposta institucional expressa por instalação de infraestrutura de dispositivos de atenção e de qualidade técnica de ação.

b) matricialidade sociofamiliar, que parte da concepção de que a família é o núcleo protetivo intergeracional, ultrapassando a concepção de espaço de deveres, para espaço de relações afetivas a serem fortalecidas, que precisam de proteção pública, como sujeito de direitos, a fim de superar uma agenda moralista, pautada na regulação do comportamento das famílias, com vistas a uma agenda política de construção de direitos.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) traz uma mudança no conceito de família, que consiste na ruptura com o modelo idealizado, passando a considerar como família os resultados de uma pluralidade de arranjos e rearranjos estabelecidos pelos seus membros. Reconhece-se que sua estrutura e composição não é a mesma do modelo de família burguesa até então utilizado.

Para Couto (2015), a indicação da família como protagonista do trabalho e a importância do território para se pensar o trabalho socioassistencial podem possibilitar o retorno a formas moralistas de atender às demandas da população. Todavia, se as famílias forem consideradas enquanto pertencentes à classe trabalhadora, inscritas na luta cotidiana por condições materiais de vida, e o território, como pulsação de vida e condensador de luta, poderá ser ofertado um serviço de qualidade, conectado com as necessidades sociais da população.

c) territorialização, descentralização compartilhada e regionalização. Esse princípio traz, antes de mais nada, um aporte conceitual e ético. As famílias são mais vulneráveis, ou se vulnerabilizam mais ao risco, e até vivem sob risco a partir das condições objetivas do território

onde vivem. A proteção social indica ações no território, pautadas nas necessidades identificadas no local e não nas pessoas, o que requer a efetividade da intersetorialidade.

A territorialização é um elemento-chave para que os serviços sejam ofertados próximos à população, para que o território seja provido de recursos que melhorem as condições de vida da população e, principalmente, para que esse território pertença à cidade. (COUTO; YASBEK; RAICHELIS, 2017, p. 83).

A leitura do conceito de território deve realizar-se na perspectiva de o SUAS organizar os serviços a partir da lógica de proximidade com o usuário e na necessidade da oferta destes no território vulnerável. Utiliza-se a noção ampliada de território, para além da dimensão geográfica, reconhecendo-o como o espaço onde as relações sociais ocorrem e se reproduzem sob as condições disponíveis no momento histórico vivido.

A garantia na efetividade dos princípios apresentados pela PNAS perpassa por algumas reflexões que nos levam a questionar quantos desafios teremos para ocorrer: a garantia do financiamento; a capacitação de recursos humanos; a formulação, a implantação e a manutenção de sistemas de monitoramento e avaliação, e de informação em assistência social; a participação popular no controle da gestão político-administrativa, financeira e técnico-operativa, a fim de manter o caráter democrático e descentralizado dessa política.

Apresenta diretrizes inovadoras que particularizam a Política de Assistência Social:

- I. descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II. participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III. primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV. centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos. (BRASIL, 2004, p. 32-33).

A Política Nacional da Assistência Social propõe uma integração às demais políticas sociais setoriais na perspectiva da universalização dos direitos sociais pautada nos seguintes objetivos:

- I. prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial, para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- II. 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 urbana e rural; e

III. assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2004, p. 33.).

A garantia da equidade no trato com a população-usuária e a equidade de acesso das populações urbana e rural são conquistas que merecem destaque, pois, embora previstas na *Constituição Federal de 1988*, somente com as inovações da PNAS vislumbram ser efetivadas.

A Política de Assistência Social tem uma mudança significativa em sua concepção, o que prevê a possibilidade de superação do assistencialismo e de sua tradição de não política, para o campo da política pública, na perspectiva da descentralização com primazia do Estado, garantindo a participação da sociedade civil, e para gestão compartilhada, nos conselhos, conferências e fóruns, e, também, no controle e na elaboração de planejamento.

Com relação à mudança de concepção da PAS, faz-se necessário compreender o caráter assistencial desta em detrimento ao assistencialismo tido como orientador das ações de assistência social no período que antecede a normatização da PNAS.

Para Alayon (1980), o assistencialismo é uma das atividades sociais que, historicamente, as classes dominantes implementam para reduzir a miséria que gera e perpetuar o sistema de exploração do trabalhador. Verifica-se, no cotidiano dos trabalhadores do SUAS que executam as ações de assistência social, uma persistente dificuldade no trato com a realização de atividade de cunho assistencial em atendimento à população, desencadeando uma prática paternalista e burocrática.

A relação estabelecida com o usuário se torna paternalista quando se baseia na “ajuda”, reproduzindo a dominação. No momento em que o profissional transforma os serviços em benefícios concedidos pelo Estado, e as necessidades ou demandas, em carências, descolando o usuário da sua condição de classe, reitera a subalternidade.

Para Chauí (1999), carências são sempre específicas e particulares, não conseguindo ultrapassar a especificidade e a particularidade rumo a um interesse comum, nem se universalizar como direito.

Não é a simples presença do benefício intermediando a ação profissional que a caracteriza como assistencialista. O que está em questão é a compreensão mesma da finalidade social na definição dos interesses da força de trabalho ou do capital. É preciso tornar claro que a prestação de serviços assistenciais não é o elemento revelador da prática assistencialista. (SPOSATI, 2014, p. 97).

Em momento algum, estamos negando que o Estado executa a função de amenizar ou até de utilizar-se da concessão de benefícios como controle social dos trabalhadores na condição

de explorados.

Reorientar a prática assistencial na direção da luta pela constituição da cidadania implica ir além do aparente, de modo a fazer emergir a relação particular-universal, a vinculação entre o destino singular vivido e os determinantes gerais da classe a que pertence. (SPOSATI, 2014, p. 109).

A Política de Assistência Social tem um caráter assistencial que não pode, em momento algum, ser confundido com assistencialismo. Nesta análise, afirmamos que a execução do previsto nas normativas e regulamentações deve sempre pautar-se em uma orientação político-ideológica, baseada em marcos críticos na oferta dos serviços e benefícios conquistados por meio dessa política.

Cabe ao Estado, mediante as vulnerabilidades e riscos sociais, o papel de garantir a oferta de proteção social que “pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais” (JACCOUD, 2009, p. 58).

As ações desenvolvidas pelo Estado para a oferta de proteção social têm o objetivo de identificar e prevenir os riscos sociais, promover o enfrentamento das situações de destituição e pobreza, assim como realizar ações que minimizem as desigualdades sociais e possibilitem melhoria das condições sociais da população.

A institucionalização da PNAS (2004), enquanto pilar de sustentação do sistema brasileiro de proteção social, tem o objetivo, não só de atender a população em situação de pobreza, mas também de garantir direitos às famílias e aos indivíduos em situações de vulnerabilidade por meio de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS como política de proteção, terá como objetivo central “prover a proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade” (BRASIL, 2005).

De acordo com Sposati (2009), a Proteção Social, o sentido de proteção (*protectione*, do latim), supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista, não da precariedade, mas da vida; supõe apoio, guarda, socorro e amparo, exigindo-se tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais (SPOSATI, 2009, p. 21).

Na perspectiva de ação protetora, pautada na segurança social e na garantia de direitos, a PAS deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência, de rendimento e de autonomia, de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

A *Segurança de sobrevivência, de rendimento e de autonomia* diz respeito a ter asseguradas condições dignas de sobrevivência em determinadas circunstâncias, através de prestação governamental em pecúnia, por meio do acesso ao BPC, aos benefícios eventuais e programas de transferência de renda. Tem como objetivo desenvolver a autonomia dos usuários, por meio de acesso a oportunidades, da promoção do protagonismo, da participação e do acesso a direitos. Requer ações profissionais que visem ao desenvolvimento de capacidades e habilidades, de modo a terem condições de realizar escolhas, conquistar possibilidades de independência pessoal e de superação das situações que impedem seus protagonismos social e político (BRASIL, 2004).

A *Segurança de convívio ou vivência familiar* considera que os vínculos familiares e comunitários são fundamentais para se assegurarem condições protegidas de desenvolvimento humano e das relações. Tem como objetivo fortalecer, resgatar ou construir vínculos familiares e comunitários. A PNAS destaca que as relações e vínculos são próprios à natureza humana: “É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade [...]” (BRASIL, 2004, p. 32).

Para Couto (2009), busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e luta em torno de diretos coletivos.

A *Segurança de acolhida prevê* assegurar proteção em situações excepcionais que demandem acolhimento provisório em serviços dessa natureza. Requer a realização de abordagens em territórios de incidência de risco social. Integra, igualmente, a perspectiva da postura acolhedora, ética, de respeito à dignidade e de não discriminação, orientadoras das atenções na assistência social (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

O conjunto de seguranças sob responsabilidade da Política de Assistência Social faz com que esta seja a única das políticas da seguridade social brasileira a executar tanto benefícios monetários como a oferta de serviços. De fato, no contexto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente, a assistência social efetiva benefícios monetários não contributivos, partilhando com os benefícios previdenciários a proteção social no âmbito da renda. No campo dos serviços, compartilha com a educação e a saúde os desafios de operar sistemas nacionais de ofertas continuadas de atenções. (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013, p. 53).

A Política Nacional de Assistência Social tem particularidades e características próprias, as quais devem ser destacadas como o fato de ser uma política de direitos que opera através de

serviços e benefícios, e não só uma área de ação, em geral, de governos locais, baseada em dispositivos de transferência de renda ou de benefícios. Trata-se de ação integrada de três níveis de gestão federal, estadual e municipal, e opera através de um sistema único como outras políticas sociais brasileiras.

Algumas características da PAS conferem-lhe singularidade, a saber: mesclar benefícios e serviços, organizados por níveis de proteção social; vincular beneficiários a serviços, permitindo a completude do processo protetivo; atuar de forma intersetorial; engajar-se no esforço intersetorial de desenvolvimento social.

A centralidade do papel do Estado na condução dessa Política pressupõe a garantia do atendimento a quem dela necessitar, seguindo os princípios de igualdade de acesso, transparência administrativa e probidade no uso de recurso público. A participação das organizações não governamentais traz à tona a possibilidade de perda desse caráter público e de inclusão social, caso não ocorra a regulação do Estado, ou seja, a estruturação do sistema propiciando condições de poder somar sua experiência em atender às demandas da população, porém sob novas diretrizes e normativas.

Posteriormente, sentiu-se a necessidade de melhor regulamentação da Política de Assistência Social e foi instituída a NOB/SUAS 2005, com a finalidade de operacionalizar a LOAS/1993, tornando automática a transferência dos recursos federais às demais esferas. Para tanto, exigiu-se a alocação de recursos próprios de todas as esferas nos respectivos fundos de assistência social e ampliaram-se as atribuições dos conselhos, diferenciando-se serviços, programas e projetos.

A Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (2005) constitui-se no mais novo instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004, que regula o funcionamento do SUAS.

A NOB/SUAS (2005) pactua com instâncias de negociação, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) de caráter deliberativo no âmbito operacional, na gestão da política. A CIT é constituída pelas três instâncias gestoras do SUAS: a União, representada pela então Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social – FONSEAS; e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS.

As principais funções da CIT são: pactuar estratégias para implantação e operacionalização; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios; atuar como fórum de pactuação de instrumentos,

parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação; pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos; entre outras.

A CIB consiste na instância estadual e realiza a interlocução de gestores, constituída por representantes do estado, indicados pela Secretaria Estadual de Assistência Social ou congênere, e por representantes dos municípios, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS), que representam os interesses e as necessidades do estado, referentes à assistência social.

A NOB/SUAS-2005 desenha como deve ser operacionalizado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelecendo alguns critérios a serem seguidos para o cofinanciamento da oferta dos serviços de assistência social.

Os repasses dos recursos financeiros federais para os estados, Distrito Federal e municípios foram vinculados à criação e ao funcionamento do Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social, mecanismos e instrumentos de gestão, atendendo os requisitos previstos no artigo 30 da LOAS. Este modelo de vinculação não tornou claro, porém, as responsabilidades de Estado de cada ente federativo com a provisão da proteção social de assistência social. (BRASIL, NOB 2005, p. 11).

A normativa traz significativos avanços no que tange ao cofinanciamento de entes federados, porém ainda existem lacunas relacionadas às responsabilidades destes na oferta e na garantia da Proteção Social de Assistência Social.

A gestão da Política de Assistência Social tem novas bases de regulação, criadas a partir da implantação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e, para que sua implementação tenha sustentação, legislações complementares fundamentais foram criadas.

**Quadro 4 – Distribuição das normativas complementares à LOAS**

<b>Tipologia</b>		<b>Tema disposto</b>
<b>Leis</b>	Lei n.º 10.869/04	Comando único das ações da assistência social e criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.
	Lei n.º 10.954/04	Extingue a exigência da Certidão Negativa de Débitos – CND, para repasses de recursos federais da assistência social para estados e municípios.
<b>Decretos</b>	Decreto n.º 5.003/04	Restituiu autonomia à sociedade civil no processo de escolha de seus representantes no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.
	Decreto n.º 5.074/04	Reordena a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS à luz das deliberações da “IV Conferência Nacional de Assistência Social”.
	Decreto n.º 5.085/04	Transforma em ações de caráter continuado os Serviços de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e os Serviços de Atendimento Integral às Famílias.
<b>Normas Operacionais</b>	NOB/SUAS 2005	Consagra os eixos estruturantes para a realização do pacto a ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação, visando a implementação e a consolidação do SUAS no Brasil.
	NOB/SUAS 2011	Disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a <i>Constituição Federal, de 1988</i> , e a <i>Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993</i> .
	NOB /SUAS-RH 2006	Orienta a ação de gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes das entidades de assistência social que, cotidianamente, lidam com os desafios para a implantação do SUAS.
<b>Resoluções</b>	Resolução CNAS n.º 145, de 15 de outubro de 2004.	Aprovação da PNAS/2004.
	Resolução CNAS n.º 146, 15 de outubro de 2004.	Implantação do sistema on-line SUASWEB.
	Resolução CNAS n.º 109, de 11 de novembro de 2009.	Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
<b>Portarias</b>	Portaria MDS n.º 736, de 15 de dezembro de 2004.	Implantação do sistema on-line SUASWEB.

**Fonte:** a própria autora.

A Norma Operacional Básica, aprovada em julho de 2005, normatiza o Sistema Único de Assistência Social, que determina a oferta contínua e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de atendimento qualificados e pactuados, planejamento, financiamento e avaliação, a fim de ofertar os serviços socioassistenciais.

A NOB/SUAS normatiza a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a *Constituição Federal de 1988*, a LOAS e as legislações complementares, construindo os alicerces do SUAS, em um primeiro momento, segundo determina a Política Nacional de Assistência Social. Posteriormente, busca sua consolidação por meio de: organização da divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; níveis de gestão; instâncias de gestão e controle da Política; parcerias público-privadas com organizações não governamentais; instrumentos de gestão; gestão financeira; mecanismos de transparência; e novos critérios de partilha e transferência de recursos.

A NOB/SUAS e as legislações que a seguem são o resultado de diversas lutas e de debates em relação à construção de uma política que visasse à garantia de direitos sociais e rompesse com a sua característica inicial de “favor”, clientelismo/assistencialismo, perpassando por um longo percurso democrático até sua constituição.

Uma das principais inovações trazidas pelo Sistema Único de Assistência Social é a mudança em seu significado:

O significado social, político e simbólico de inclusão de um amplo segmento populacional a um sistema público de assistência social por meio da criação de mecanismos de provisão de benefícios e de serviços fora dos padrões tradicionais do assistencialismo/clientelismo. Não se trata apenas de acesso ao consumo via transferência de renda, mas da criação de bases institucionais e organizacionais para a incorporação dos segmentos sociais mais pobres e vulneráveis a um sistema de proteção, em que benefício assistencial não significa assistencialismo, mas direito. (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009, p. 739).

Com a reconfiguração de seu significado, a NOB/SUAS (2005) determina como funções da assistência social: a vigilância Social, a defesa social e institucional e a proteção social como formas de garantir o acesso aos direitos sociais dos cidadãos, agora considerados como sujeitos desse direito.

- Vigilância Social – consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da assistência social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável.

- Defesa social e institucional – determina que os serviços de proteção social devem ser organizados de forma a garantir a seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa, por exemplo, ouvidorias, centros de referência, centros de apoio sociojurídico, conselhos de direitos, entre outros, os quais devem conter normas que disponham sobre o seu funcionamento e o acesso aos benefícios sob garantia de concretização dos direitos

socioassistenciais.

- Proteção social – consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional.

Percebem-se algumas inovações nas normativas que exigem capacidade de detectar e monitorar as ocorrências de vulnerabilidades e fragilidades que possam causar a desproteção, a partir de novos conhecimentos, capacidades e ferramentas de trabalho, assim como há uma preocupação com os direitos dos usuários nos procedimentos dos serviços, no alcance de direitos socioassistenciais e na criação de espaços de defesa de direitos.

Como já mencionado, o SUAS é um sistema articulador e provedor de ações em diferentes níveis de complexidade, que se subdivide em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, para melhor organização dos atendimentos à população-usuária, garantindo a regulação da hierarquia, dos vínculos e das responsabilidades do sistema, de serviços, benefícios e ações de assistência social.

De acordo com a PNAS (2004), a Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de risco, desenvolvendo potencialidades e aquisições, e fortalecendo vínculos familiares e comunitários.

Os serviços são operacionalizados nas unidades de atendimento que constituem a rede socioassistencial do SUAS, dentre os quais, o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e Idosos, Centro POP, Centro de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças, Adolescentes e Idosos. Ressaltamos que, neste estudo, priorizaram-se as unidades presentes nos Municípios de Pequeno Porte II selecionados.

Seu público é constituído por famílias e indivíduos que vivem em condição de vulnerabilidade social e/ou pobreza; privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros); fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Conta com os seguintes serviços e benefícios: Programa de Atenção Integral à Famílias (PAIF); Serviço de Acompanhamento Sociofamiliar; Serviços de Convivência Intergeracionais e para Crianças, Idosos e Pessoas com Deficiência; Benefícios Eventuais; Benefício de Prestação Continuada – BPC, entre outras ações e projetos de acesso à renda.

Em conformidade com a PNAS (2004), a Proteção Social Especial tem como objetivo

proteger de situações de risco as famílias e os indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou com rompimento dos laços familiares e comunitários. Esta se subdivide em Média Complexidade, a qual se refere aos direitos violados, no entanto com vínculos familiar e comunitário não rompidos, e Alta Complexidade, relacionada a famílias ou indivíduos sem referência e/ou em situação de ameaça, que devem ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Seu público é constituído pela população que vive em condição de risco pessoal ou social, decorrente de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras.

Os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade são executados nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS e no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), unidades estatais de abrangência municipal, a fim de apoiar e orientar os usuários, encaminhar e articular a rede de garantia de direitos, serviços de abordagem social e busca ativa, fortalecendo as famílias em situações de violação de direitos.

Os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade abrangem: 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.

Ainda na Proteção Social Especial, mas não menos importante, pelo contrário, trata-se de um serviço que, no momento histórico atual, tem se mostrado muito válido no atendimento imediato dos rebatimentos da pandemia de covid-19, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências promove apoio e proteção à população atingida por situações de emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas. Assegura a realização de articulações e a participação em ações conjuntas de caráter intersetorial para a minimização dos danos ocasionados e o provimento das necessidades verificadas (TIPIFICAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS, 2009).

Os principais objetivos do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências são: assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança; manter alojamentos provisórios, quando necessário; identificar perdas e danos ocorridos, e

cadastrar a população atingida; articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas; promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.

No enfrentamento dos rebatimentos da pandemia de covid-19, esse serviço tem se mostrado o mais adequado por dar aos gestores a agilidade nas ações, frente à rapidez da transmissão do novo coronavírus, permitindo a proteção de famílias acometidas pelo vírus e impossibilitadas de prover o seu sustento. Este assunto será retomado ao final deste capítulo.

Além dos serviços, a Política de Assistência Social tem, em sua composição, os benefícios que consistem em provisões e aquisições destinadas aos cidadãos e às famílias que não conseguem prover seu sustento devido às condições de exclusão vivenciadas no sistema capitalista.

Os Benefícios Assistenciais constituem, na história da política social moderna, a distribuição pública de provisões materiais ou financeiras a grupos específicos que não podem, com recursos próprios, satisfazerem suas necessidades básicas. Trata-se de um instrumento protetor diferenciado sob a responsabilidade do Estado que, nos termos da LOAS, não tem um fim em si mesmo, posto que se inscreve em um espectro mais amplo e duradouro de proteção social, do qual constitui a providência mais urgente. (PEREIRA, 2010, p. 11).

Os Benefícios Socioassistenciais se dividem em: Eventuais, Continuados e de Transferência de Renda, regulamentados pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. (BRASIL, 2011, p.13).

Os Benefícios Eventuais são realizados de acordo com a necessidade verificada por equipe técnica, por meio da concessão na forma de pecúnia ou bens de consumo, conforme as seguintes modalidades: Natalidade, Funeral, Vulnerabilidade temporária e Calamidade pública.

Os benefícios são garantias afiançadas pela Política de Assistência Social no intuito de operacionalizar sua função principal à proteção social, expressos como seguranças previstas aos cidadãos:

A segurança social de renda, de competência da Assistência Social, é operada através de: concessão de bolsas-auxílios financeiros sob determinadas condicionalidades, presença (ou não) de contrato de compromissos; concessão de benefícios continuados nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social que apresentem vulnerabilidades

decorrentes do ciclo da vida e/ou incapacitante para a vida independente e para o trabalho. (NOB-SUAS, 2012, p. 8).

A Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) dá aos estados e municípios a autonomia para regulamentar os benefícios eventuais concedidos aos cidadãos que se enquadram em sua previsão legal, de maneira a serem respeitados os orçamentos locais, aprovados e fiscalizados pelos conselhos municipais e estaduais, dando, dessa forma, transparência ao ato público.

O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um mecanismo de concessão de auxílio financeiro ao cidadão que se enquadra nos requisitos explicitados nos dispositivos legais, com a finalidade de garantir o mínimo à manutenção da vida dos considerados incapazes de prover por conta própria.

Art. 20. O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão do Benefício de Prestação Continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (NOB-SUAS, 2012, p. 3).

A concessão do BPC na esfera do direito é um marco da legislação atual, pois retira do incapaz o provimento de seu sustento, em razão do próprio ciclo da vida ou da incapacidade para o trabalho, e o estigma de beneficiado pela assistência social, rompendo com a lógica do “favor”. É o início de um longo percurso na construção de uma política para o cidadão de direito.

Os Programas de Transferência de Renda são uma modalidade de benefício por meio da transferência direta de renda. Sua relevância é inquestionável, críticas relacionadas à operacionalização são compreensíveis, é preciso aprimoramento dos mecanismos, mas é evidente que promove a garantia de condições mínimas de sobrevivência à população, que sofre com questões macroestruturais e não tem acesso ao trabalho, formal ou informal, devendo-se considerar os que, por idade ou deficiência, não conseguem garantir seu sustento e o de suas famílias.

Em 2004, o Governo Federal unifica todos os programas de transferência de renda, criando o Programa Bolsa Família – PBF, que foi formatado a partir três eixos principais: complemento da renda, acesso a direitos e articulação com outras ações, a fim de estimular o desenvolvimento das famílias.

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. Parágrafo único. O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente, as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004).

O PBF apresentou como principais objetivos: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Para ter acesso aos benefícios do PBF, os usuários deveriam se inscrever no Cadastro Único, um banco de dados que reúne as informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda, fortalecendo esse mecanismo que nos traz indicadores sobre as famílias e possibilitando verificar o perfil destas e o território mais vulnerável para implantação das ações de assistência social.

Outro ponto muito discutido e relevante do PBF dizia respeito às condicionalidades que os beneficiários selecionados eram obrigados a cumprir para manutenção do benefício de transferência direta de renda, de maneira a reforçar o acesso à Educação e à Saúde.

**Quadro 5** – Distribuição das condicionalidades e monitoramento do Programa Bolsa Família

<b>Segmento</b>	<b>Condicionalidades</b>	<b>Monitoramento</b>
Educação	A frequência escolar deve ser de, no mínimo, 85% das aulas para crianças e adolescentes de seis a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, por mês. São necessárias justificativas para as faltas na unidade de ensino.	Acompanhamento bimestral
Saúde	Acompanhamento do desenvolvimento e crescimento, pesar e medir as crianças menores de sete anos e estar com o calendário de vacinação atualizado. As gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde.	Acompanhamento semestral

**Fonte:** a própria autora.

O PBF tinha um regramento para os descumprimentos das condicionalidades, desde advertência, suspensão, até cancelamento do benefício. É importante ressaltar que essas medidas ampliaram o número de famílias atendidas pela política de Educação e de Saúde, porém deve-se questionar se essa modalidade de monitoramento do beneficiário do Programa não nos remete a uma tutela do Estado, a qual o Sistema Único de Assistência Social – SUAS inova, ao propor ações para sua superação.

A implementação do SUAS tem muitos obstáculos e problemas a serem enfrentados, a saber: insuficiente regulação na área, no campo governamental e não governamental, e imprecisão conceitual; estruturação de serviços sem a devida integração em sistema, sem definição de referências e contrarreferências, fluxos e procedimentos de recepção e intervenção social, gerando superposição e/ou paralelismo de ações; enfoque na relação convenial entre gestores, implicando burocracia, demora e atraso no repasse de recursos, e falta de autonomia na gestão por parte dos municípios e estados; indefinição de atribuições/competências dos três níveis de governo quanto à gestão da política e seu financiamento; desenvolvimento de ações sem base de dados qualificada, dificultando o diagnóstico de problemas, potencialidades sociais, monitoramento e avaliação; insuficiente ação intersetorial entre as políticas sociais; ausência de processos continuados de capacitação e de política de Recursos Humanos.

A instituição e a implementação da Política Nacional de Assistência Social, ademais dos problemas descritos anteriormente, estão em uma contracorrente, que, de acordo com Raichelis (2010, 2011a), ocorre em um período de complexo processo de regressões no âmbito do Estado e da universalização dos direitos, contrapondo o processo de democratização política, econômica e social no Brasil, em razão de um quadro de crise e reorganização do capitalismo.

Os obstáculos e problemas impactam diretamente no trabalho realizado nos órgãos gestores da Política de Assistência Social, em âmbito municipal, onde o planejamento das ações destinadas à população é realizado sob condições inadequadas, na maioria das vezes,

considerando-se a estrutura disponível nos municípios.

Foram muitas as dificuldades e desafios postos à execução da PAS, porém a implementação do SUAS e da prestação de serviços socioassistenciais indica a ampliação do alcance da população, preferencialmente, aquela que vive em condição de pobreza. É nesse contexto que, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde – OMS declara a existência do surto do novo coronavírus que desencadeou uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), ou seja, o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

Em 04 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde publica a Portaria/MS n.º 188, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). Segundo o Ministério da Saúde, os coronavírus são uma grande família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais, incluindo camelos, gado, gatos e morcegos. Raramente, os coronavírus que infectam animais podem infectar pessoas, por exemplo, o MERS-CoV e SARS-CoV. Recentemente, em dezembro de 2019, houve a transmissão de um novo coronavírus (SARS-CoV-2), o qual foi identificado em Wuhan, na China, e causou a covid-19, sendo, em seguida, disseminada e transmitida pessoa a pessoa (BRASIL, 2020).

Em 11 de março de 2020, a OMS estabelece que a covid-19 é uma pandemia, pelo fato de estar distribuída geograficamente, visto que, naquele momento existiam surtos da doença em vários países e regiões do mundo.

Em âmbito nacional, foi identificada a primeira contaminação pelo novo coronavírus no final de fevereiro de 2020, e o primeiro óbito pela doença, em março do mesmo ano, desencadeando a reação das autoridades públicas que declaram existir uma transmissão comunitária no país. É a partir daí que as medidas legais a nível nacional começam a ser tomadas para o enfrentamento a Pandemia.

A escolha sobre quais seriam as melhores estratégias para o enfrentamento à pandemia foi muito difícil por conta do pouco e insuficiente conhecimento científico sobre o novo coronavírus, sua alta velocidade de proliferação e contaminação, e a capacidade de provocar mortes em populações vulneráveis.

O descompasso das ações desenvolvidas pelo Governo Federal em relação ao demais países que seguem as orientações da OMS é evidente. Enquanto os países tomam decisões e traçam estratégias para o enfrentamento à pandemia, no Brasil, a discussão gira em torno do que é competência do Governo Federal e o que é responsabilidade dos estados, tendo como consequência a rápida proliferação do vírus mediante a demora no estabelecimento de ações

concretas, por exemplo, medidas de contenção.

No Brasil, os desafios são ainda maiores, se considerarmos as possibilidades da transmissão da covid-19, visto o país ter uma população que vive em condições precárias de habitação e saneamento, em condições de desigualdade social e um sistema de saúde fragilizado pelo sucateamento dos equipamentos públicos. Apesar da capacidade de alcance nos atendimentos de saúde, é visível que o investimento precário no SUS compromete a qualidade dos serviços prestados à população, exigindo dos trabalhadores da saúde uma sobrecarga de trabalho, além de lidar com a intensa contaminação e o elevado número de óbitos<sup>14</sup>.

De acordo com Werneck e Carvalho (2020), em publicação no editorial para os *Cadernos de Saúde Pública*, verificou-se no Brasil, no processo de resposta à pandemia da covid-19, quatro fases: contenção, mitigação, supressão e recuperação.

A primeira fase, de contenção, “inicia antes do registro de casos em um país ou região. Envolve, principalmente, o rastreamento ativo dos passageiros vindos do exterior e seus contactantes, visando a evitar ou postergar a transmissão comunitária” (WERNECK; CARVALHO, 2020, p. 4).

A segunda fase, de mitigação, “inicia quando a transmissão sustentada da infecção já está instalada no país”. (WERNECK; CARVALHO, 2020, p.04). Com a finalidade de diminuir os níveis de transmissão da doença para pessoas que compõem grupos considerados de riscos, segundo os parâmetros da OMS, e o isolamento dos casos positivos identificados, para evitar, igualmente, a contaminação de mais pessoas.

Nessa fase, o isolamento social, foi para que houvesse a redução do contato social, com medidas de cancelamento de grandes eventos, que desencadearam uma série de novas medidas, a saber: suspensão das atividades escolares, proibição de eventos menores, fechamento de teatros, cinemas e *shoppings*, recomendações para a redução da circulação de pessoas. “É o que se convencionou chamar de *achatar a curva* da epidemia” (WERNECK; CARVALHO, 2020).

O fato de as medidas adotadas nesse primeiro momento não terem tido sucesso, considerando, certamente, muitas variáveis no caso específico do Brasil, tais como, a insuficiência de testes diagnósticos para confirmação dos casos positivos; a dificuldade em efetivar, de fato, o isolamento social; e o colapso nos atendimentos da rede de saúde, fez que novas sanções ocorressem e a fase de supressão fosse necessária.

---

14 Informações sobre o número de contaminados e número de óbitos em decorrência da covid-19 podem ser identificados por meio do *site* do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 set. 2022.

Outro fator a ser considerado é o fato de que o Governo Federal, por meio do Ministério da Saúde, passar a direcionar as ações de contenção e combate a pandemia. É visível o descompasso entre as ações do Ministério da Saúde e a atitude do ocupante do cargo de gestor do Executivo quando se cria um falso dilema entre a vida e a economia, levando parcela da população a não cumprir as determinações para evitar a proliferação do vírus. É nítido que as ações determinadas pelo Ministério da Saúde são desqualificadas e desmobilizadas pelo Presidente da República<sup>15</sup>, com afirmativas negacionistas e minimizando a gravidade da doença causada pelo coronavírus, o que encorajou a população a não se proteger com o uso de máscara, nem cumprir o distanciamento e o isolamento social quando necessário.

A fase de supressão consiste na implantação de medidas mais radicais de distanciamento social, de toda a população. Para Werneck e Carvalho (2020), o objetivo é adiar ao máximo a explosão do número de casos, por tempo suficiente, até que a situação se estabilize no campo da assistência à saúde, procedimentos de testagem possam ser ampliados e, eventualmente, alguma nova ferramenta terapêutica ou preventiva eficaz, como a vacina, esteja disponível.

Na fase de recuperação, a involução da epidemia e o número de casos se torna residual. Entendendo ser a última fase, faz-se necessária uma organização da sociedade para a reestruturação social e econômica do país, por meio da intervenção do Estado com oferta de políticas públicas de grande alcance à população.

O processo de resposta do Brasil no enfrentamento da pandemia foi lento e permeado por questões políticas que se tornaram objeto de debate jurídico, cabendo ao Supremo Tribunal de Justiça – STJ interferir nas decisões, devido ao grau de desentendimento entre o Governo Federal e governos estaduais, em relação às medidas de isolamento a serem adotadas. Outrossim, o discurso do Presidente da República não seguia as orientações emitidas pelo seu próprio Ministério da Saúde, o que desencadeou uma séria crise institucional.

As indecisões do Governo Federal e decisões dos governos estaduais impactaram na vida dos brasileiros de forma significativa. Ressaltamos que existiu, dentre a população que vive em condição de pobreza, aqueles que se afastaram do trabalho, ficando sem rendimento, uma vez que realizam atividades sem vínculo empregatício e com baixa remuneração; e aqueles que permaneceram trabalhando, sujeitos à contaminação e expostos, devido às condições

---

15 As informações sobre o posicionamento do Presidente da República foram publicizadas em diversos sites: <<https://sbim.org.br/informes-e-notas-tecnicas/sbim/1245-posicionamento-sbim-discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-sobre-pandemia-de-covid-19>> <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/relembre-o-que-bolsonaro-ja-disse-sobre-a-pandemia-de-gripezinha-e-pais-de-maricas-a-frescura-e-mimimi.shtml>> <<https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/posicionamento-da-oms-e-retirado-de-contexto-para-apoiar-falas-de-bolsonaro-contrario-o-isolamento-social/>>

precárias de moradia, saneamento e transporte público.

No Brasil, dados publicados no *site* do Ministério da Saúde, no dia 03 de junho de 2022, informam que mais de trinta milhões de casos foram confirmados e mais de seiscentos mil brasileiros vieram a óbito pela contaminação do novo coronavírus.

No estado do Mato Grosso do Sul, foram confirmadas mais de 520 mil pessoas contaminadas e mais de 10.500 óbitos, uma situação que afetou a população como um todo, mas que atingiu, de forma mais contundente, populações já expostas a vivências anteriores de vulnerabilidade e risco social.

**Quadro 6 – Pandemia em números**

<b>Local</b>	<b>Casos Confirmados</b>	<b>Óbitos</b>
Brasil	31.137,479	666.971
Mato Grosso do Sul	535.750	10.569

**Fonte:** a própria autora, com informações do Ministério da Saúde<sup>16</sup>.

A sistematização dos dados obtidos no *site* oficial criado pelo Ministério da Saúde para informar a população, em tempo real, o número de contaminações e óbitos no território nacional, demonstra o elevado número de contaminações e óbitos no Brasil. Afirma-se também que as consequências econômicas e sociais estão na mesma proporção, ou seja, trata-se de uma crise sem precedentes.

Uma crise<sup>17</sup> anunciada, visto que a economia brasileira se baseia na austeridade, na desindustrialização, no trabalho informal, na especialização da produção de bens primários para exportação e, principalmente, por ser a China seu principal comprador de *commodities*, epicentro da epidemia.

Como se não bastasse essa dependência econômica externa, o governo brasileiro tem impedimentos para realizar investimentos e até mesmo o custeio no sistema de saúde devido à Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, que altera o ato das disposições constitucionais transitórias para instituir um novo regime fiscal, que congela por vinte anos os gastos públicos.

16 Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 3 jun. 2022.

17 Em relação à crise, de acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, em 2022, 33,1 milhões de pessoas não têm o que comer; são 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome em pouco mais de um ano. A edição recente da pesquisa mostra que mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome). De acordo com Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2021), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil possui 12,4 milhões de pessoas desempregadas, ou seja, uma taxa de desemprego de 11,6% no trimestre de setembro a novembro de 2021, muito alta se comparada à média global, de 6,5%.

O novo regime fiscal estabelece que o gasto primário do Governo Federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano de 2016, reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O investimento público nas políticas sociais no Brasil sempre foi insuficiente face às demandas. Com o novo regime fiscal ocorre a redução progressiva dos recursos alocados nas políticas de saúde, assistência Social e educação, as quais prestam serviços essenciais à população. Portanto, em um cenário de pandemia, essa situação se agrava.

A pandemia escancara uma crise na saúde pública<sup>18</sup> já existente, situação em que o sistema de saúde brasileiro não dispõe de recursos suficientes, para atender aos pacientes diagnosticados com a covid-19, pois faltam equipamentos de proteção como máscaras, luvas, avental ou óculos de proteção. Não existem leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e respiradores para atender toda a população.

A população mais atingida, nesse contexto, é a que vive na informalidade e reside em áreas precárias, ou seja, que tem rendimentos baixos e irregulares, habitação inadequada, não dispõe de planos de saúde privados e sistema de proteção social vinculado à carteira de trabalho assinada, como férias, salário-mínimo, 13º salário, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), licença-maternidade, licença médica e seguro-desemprego, ou seja, está desprotegida.

Nesse contexto, a assistência social responsável pela realização do atendimento à população que vive em condição de pobreza tem como subsídio a publicação da portaria/MC n.º 54, de 01 de abril de 2020, com as recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS.

Portaria/MC n.º 337, de 24 de março de 2020, dispõe acerca das medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, covid-19, no âmbito da rede socioassistencial, pública e privada, do SUAS.

Em virtude da situação de pandemia mundial em relação ao novo coronavírus e do desconhecimento da população a respeito dos impactos causados por esse cenário, é necessário

---

18 Por exemplo, o colapso da saúde pública vivenciada no Amazonas. De acordo com matéria publicada pelo *GI* em 14 de janeiro de 2021, o caos se instalou no sistema de saúde de Manaus, quando faltou oxigênio nos hospitais. Investigações do Ministério Público e da Defensoria Pública apontam que mais de 60 pessoas morreram em todo o estado por conta da falta de oxigênio. Mais de 500 pacientes foram transferidos às pressas para hospitais em outros estados. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/crise-do-oxigenio-no-amazonas-completa-um-ano-com-impunidade-e-incerteza-causada-pela-omicron.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2022.

e pertinente repensar a oferta de serviços socioassistenciais, de modo a atender as expressões da desproteção social e as complexas vulnerabilidades vivenciadas pela população (BRASIL, 2020).

Frente ao disposto na NOB-SUAS (2012), que prevê ser competência da PAS a garantia de segurança social de renda, podendo ser realizada por meio de concessão de auxílio financeiro, o governo surpreende, apresentando o Auxílio Emergencial, instituído pela Portaria n.º 351, do Ministério da Cidadania, publicada no *Diário Oficial da União*, e consiste em um benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, a fim de fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do novo coronavírus.

Como forma de enfrentar a crise decorrente das consequências da pandemia, e, para dar respostas ao mercado financeiro, o governo brasileiro, ao instituir o auxílio emergencial, cria um aplicativo utilizando as ferramentas da rede mundial de compartilhamento de informações, desconsiderando as instâncias de pactuação da assistência social, tais como, o Conselho Nacional de Assistência Social, a Comissão Intergestora Tripartite e as Comissões Intergestoras Bipartite. Outro ponto a ser ressaltado é que o governo não utiliza os mecanismos já instalados nas unidades de assistência social do SUAS, embora use a base de dados do Cadastro Único.

As normativas do auxílio foram divulgadas de forma a confundir a população e o medo de não ser contemplado gerou aglomerações nos CRAS. O que se viu foi a consequência do descompasso de informações, criando um clima de insegurança entre aqueles que poderiam receber o auxílio, além de dificultar o acesso das famílias que não têm um aparelho que comporte a tecnologia necessária para baixar o aplicativo.

Observou-se também um volume expressivo de famílias buscando informações nas unidades de atendimento do CRAS, de como acessar o aplicativo, e como e quando o auxílio seria repassado. A desinformação em relação ao cadastramento para concessão do benefício do Auxílio Emergencial mobilizou os trabalhadores do SUAS a criarem estratégias de informação, de modo a acelerar o acesso ao referido auxílio.

A determinação do uso do CAD-Único, como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, provocou a procura tanto pela atualização dos dados, como pela inscrição no referido Cadastro. Se a ideia inicial do Governo Federal é de que o uso do CAD-Único para a seleção de beneficiários garantisse a agilidade e o repasse do valor financeiro ocorresse diretamente aos beneficiários do PBF, o que ocorreu foi o inverso. A procura pelo auxílio acarretou filas intermináveis nas agências da Caixa Econômica Federal.

Podemos afirmar que a implementação do Auxílio Emergencial ocorre de forma caótica, mas se efetiva, visto que o Governo Federal contou com: as informações contidas no CAD-Único; a existência até então do benefício voltado ao provimento de renda condicionada à parte dessas famílias (PBF); a prática já realizada de operacionalização desses programas pela Caixa Econômica Federal; e a inovação nos atendimentos pelas equipes dos Centros de Referência de Assistência Social que, rapidamente, criaram estratégias para auxiliar a população tanto na sua inserção no CAD-Único, como no aplicativo do Auxílio Emergencial, criado pelo governo para a concessão da transferência de renda, garantindo, dessa forma, o acesso ao benefício.

Assim, o auxílio também atenderia pessoas que não estão no CAD-Único, cuja inscrição deveria ser feita via aplicativo, o que ocasionou diversos problemas. Identificamos um volume significativo de famílias que não sabiam ou não tinham um pacote de internet capaz de sustentar o acesso a esse tipo de mecanismo. Outro problema identificado foram as inúmeras falhas no sistema operacional do aplicativo, devido ao grande número de acessos, causando erro e queda na conexão no momento da conclusão do cadastramento. Logo, a população, que deveria ficar em casa, por causa da possibilidade do contágio do novo coronavírus, teve de buscar os órgãos públicos, em razão do pavor de ficar sem receber o Auxílio Emergencial.

Os idealizadores dos mecanismos do Auxílio Emergencial não previram que a inclusão digital no Brasil ainda é um desafio, pois grande parte da população destinatária da concessão não tem acesso à internet, não sabe utilizar os aplicativos e/ou ainda não confia no mecanismo de bancarização digital, dificultando-lhe o acesso ao direito à segurança de renda.

## 2.2 A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MATO GROSSO DO SUL

Para compreender a trajetória da Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul, faz-se necessário conhecer o referido estado. O Mato Grosso do Sul é um dos quatro estados que compõem a região Centro-Oeste do Brasil. É considerado novo, se comparado aos demais que compõem a referida região, pois foi criado no ano de 1977, pelo então presidente Ernesto Geisel. A divisão do Estado de Mato Grosso decorreu de questões relacionadas a fatores socioeconômicos, territoriais, culturais e políticos. Faz divisa com Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso, São Paulo e Goiás, além de fazer fronteira com a Bolívia e o Paraguai. Possui uma área de cerca de 360 mil km<sup>2</sup> e população superior a dois milhões de habitantes, distribuída em 79 municípios.

De acordo com o IBGE (2010), o Estado do Mato Grosso do Sul possui uma área geográfica de 357.124,96 km<sup>2</sup>, que lhe confere o sexto lugar entre os estados brasileiros em

superfície. Possui uma extensa faixa de fronteira com dois outros países sul-americanos, o Paraguai e a Bolívia, e com 44 municípios do estado, situando-se nessa faixa de fronteira (BRASIL, 2011).

Os 79 municípios estão subdivididos em nove regiões. De acordo com estudo da dimensão territorial do Estado de Mato Grosso do Sul, realizado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, em 2015, as regiões são: Região de Campo Grande, Região da Grande Dourados, Região do Bolsão, Região Cone-Sul, Região do Pantanal, Região Leste, Região Norte, Região Sudoeste, Região Sul-Fronteira.

**Quadro 7 – Municípios do Mato Grosso do Sul classificados por região e porte**

<b>Região de Campo Grande</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Campo Grande	Metrópole
Bandeirantes / Corguinho/ Dois Irmão do Buriti/ Jaraguari/ Rochedo/Terenos	Pequeno Porte I
Ribas do Rio Pardo/Sidrolândia	Pequeno Porte II
<b>Região da Grande Dourados</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Dourados	Grande Porte
Deodópolis/Douradina/Fátima do Sul/Glória de Dourados/Jatei/Vicentina	Pequeno Porte I
Caarapó/Itaporã/Maracaju/Rio Brilhante	Pequeno Porte II
<b>Região do Bolsão</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Três Lagoas	Grande Porte
Água Clara/ Brasilândia/ Inocência /Paraíso das Águas/Santa Rita do Pardo/Selvíria/Chapadão do Sul	Pequeno Porte I
Cassilândia/Paranaíba/Aparecida do Taboado	Pequeno Porte II
<b>Região do Cone-Sul</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Eldorado/Iguatemi/Japorã/Juti/Mundo Novo/Itaquirai	Pequeno Porte I
Naviraí	Pequeno Porte II
<b>Região do Pantanal</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Corumbá	Grande Porte
Ladário	Pequeno Porte I
Anastácio/Aquidauana/Miranda	Pequeno Porte II
<b>Região Leste</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Anaurilândia/Angélica/Batayporã/ Novo Horizonte do Sul Taquarussu/Bataguassu	Pequeno Porte I
Ivinhema/ Nova Andradina	Pequeno Porte II
<b>Região Norte</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Alcinópolis/Camapuã/Figueirão/Pedro Gomes/Rio Negro/Rio verde do MT/Sonora/Costa Rica	Pequeno Porte I
Coxim/São Gabriel do Oeste	Pequeno Porte II

<b>Região Sudoeste</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Bodoquena/Caracol/Guia Lopes/Nioaque/Porto Murtinho/Bonito	Pequeno Porte I
Bela Vista/Jardim	Pequeno Porte II
<b>Região Sul-Fronteira</b>	
<b>Município</b>	<b>Porte</b>
Ponta Porã	Médio Porte
Antonio João/Aral Moreira/Coronel Sapucaia/Laguna Carapã Paranhos/Sete Quedas/Tacuru	Pequeno Porte I
Amambai	Pequeno Porte II

**Fonte:** Mato Grosso do Sul (2015).

As regiões do Estado de Mato Grosso do Sul possuem população indígena, considerada a segunda maior em termos populacionais do país, só ficando atrás do Amazonas, com 183.514 indivíduos. De acordo com o Plano Estadual de Assistência Social (2016-2019), são 77.025 pessoas de população indígena, das quais 61.158 moram em terras indígenas e 15.867, fora delas, e registram-se 38.971 homens (50,6%) e 38.054 mulheres (49,4%). As principais etnias presentes no território do MS são: Guarani Kaiowá e Guarani Nandeva (família linguística Tupi Guarani, Tronco Tupi); Terena e Kinikinau (da família linguística Aruak); Ofaíé e Guató (do tronco linguístico MacroJê) e Kadiwéu (família Guaicurú).

Em oito, das nove regiões do Estado, com exceção da Região Leste, há presença de terras indígenas. Os municípios de Mato Grosso do Sul, com maior população indígena, segundo dados do *Censo Demográfico de 2010*, são Amambai (7.225), Dourados (6.830), Miranda (6.475), Campo Grande (5.898), Aquidauana (5.714), Itaporã (5.095), Paranhos (4.404), Caarapó (4.370), Japorã (3.822) e Tacuru (3.637). Acrescente-se que Campo Grande é uma das cidades brasileiras com maior população autodeclarada indígena.

No tocante à economia, possui tradição agropecuária, destacando-se entre os maiores produtores de grãos do Brasil, com as culturas de soja e milho, e rebanhos de diferentes espécies, prevalecendo a de bovinos.

Com relação aos indicadores sociais, seu índice de Desenvolvimento Humano – IDH é de 0,729, sendo considerado patamar de médio desenvolvimento, ocupando a 10ª posição em relação aos demais estados brasileiros (PNUD, 2010).

Considera-se como dado relevante o Índice de Gini, indicador sintético da distribuição de renda da população de determinada região, que aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Observou-se que o Índice de Gini, no Mato Grosso do Sul, teve uma variação positiva, no ano de 2000, era de 0,6278, e, em 2010, passou para 0,5650, uma redução de diferenças de

renda considerável, porém com uma concentração de renda por minorias ainda preocupante.

O estado apresenta características que o particularizam, por exemplo, o fato de possuir fronteiras internacionais com a Bolívia e o Paraguai. Segundo a *Constituição Federal de 1988*, delimita-se como faixa de fronteira os 150 km de largura paralela à linha divisória terrestre do país. No Mato Grosso do Sul, a faixa de fronteira abrange 44 municípios, isto é, a maior parte dos municípios do estado, dos quais três municípios com maior população fazem parte: Corumbá, Ponta Porã e Dourados.

É importante ressaltar que doze municípios são considerados cidades-gêmeas, Corumbá-Puerto Suarez; Porto Murtinho-Carmelo Peralta; Bela Vista-Bella Vista Norte; Ponta Porã-Pedro Juan Caballero; Coronel Sapucaia-Capitan Bado; Paranhos-Ype Jhu; Mundo Novo-Salto Del Gauairá e Sete Quedas-Pindoty Porã Corpus Christi; o que tem alto impacto na realidade de Mato Grosso do Sul, configurando-se em uma importante peculiaridade com reflexos significativos sobre sua a população, o território e a economia.

O estado de Mato Grosso do Sul tem inúmeras particularidades relevantes a serem consideradas para compor a análise da pesquisa, por impactar diretamente na realidade cotidiana dos profissionais que trabalham na Política de Assistência Social.

Para a construção da trajetória da Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul, a princípio, foi realizada a busca por documentos oficiais, porém, em razão de muitos não estarem digitalizados e da perda dos impressos, foi necessário recorrer a sujeitos-informantes.

O resgate da trajetória da Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul só foi possível pela participação dos sujeitos-informantes 1 e 2, pois atuaram diretamente do processo de estruturação da PAS no estado. O primeiro, enquanto gestor da Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul – PROMOSUL, no período de transição para a Secretaria de Estado de Assistência Social; e o segundo, como assistente social da recém-implantada Secretaria Estadual de Assistência Social no apoio à gestão. Ambos os sujeitos apresentaram informações de grande importância para esta pesquisa, possibilitando o aprofundamento acerca da trajetória da implantação da PAS no estado.

As ações de assistência social em âmbito nacional são determinadas pela Legião Brasileira de Assistência – LBA, no período de 1969 a 1995, uma fundação vinculada ao Ministério do Trabalho e Ação Social, que contava com uma estrutura ampla, operando com escritórios estaduais e oferta de serviços e programas, sob um modelo de ação centralizado no Governo Federal, porém pouco articulada com as ações assistenciais subnacionais e direcionada a partir de interesses particulares voltados a atenderem questões políticas.

No recém-criado Estado de Mato Grosso do Sul, o primeiro governador eleito, Marcelo

Miranda Soares, institui pela Lei n.º 37, de 12 de dezembro de 1979, o Fundo de Assistência Social Sul-mato-grossense – FASUL-MS, dirigido por um Conselho Deliberativo, composto de sete membros nomeados pelo governador e com a presidência destinada à primeira-dama do estado ou outra pessoa de livre escolha do governador.

No ano seguinte, é publicado um decreto regulamentando o FASUL, que determina como suas finalidades: prestar assistência aos necessitados; manter vínculos com os órgãos de assistência social, particulares ou governamentais, nos assuntos pertinentes; conhecer os programas de órgãos governamentais de assistência social, podendo com eles cooperar; manter assistência social.

A análise dos fatos que envolveram a criação do FASUL demonstra sua importância política, não só para os partidos que ocupam o governo, mas, principalmente, para os governadores. Estes descobriram que o fundo, muito mais do que as outras Secretarias Estaduais, atingia amplos setores das classes populares, através de vários programas sociais, coordenados pelas suas esposas – as primeiras-damas. (BITTAR, 1995, p. 44).

A Política de Assistência Social iniciada no estado foi forjada sob os mesmos preceitos desta em âmbito nacional, seguindo, primeiramente, aos interesses políticos de seus governantes, sob a tutela das primeiras-damas.

De acordo com o Plano de Ação Social (1980/1982), foi implantado o Programa Nacional do Voluntariado – PRONAV, nos municípios, a fim de prestar: Assistência à Comunidade, Educação para o Trabalho, Assistência ao Excepcional, Assistência à Família, Assistência Jurídico- Legal e Assistência ao Idoso.

No ano de 1980, uma reviravolta na política estadual faz que o governador Marcelo Miranda fosse exonerado e o governador Pedro Pedrossian assumisse o poder, passando o comando do FASUL para a primeira-dama, Maria Aparecida Pedrossian, que redireciona as ações e amplia o alcance destas a todos os municípios do estado, bem como providencia, por meio do apoio do governador, a estruturação do fundo, com aumento no número de funcionários e a chegada de 42 assistentes sociais cedidos pela Fundação Instituto de Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul – IDESUL (BITTAR, 1995).

A gestão desse período é marcada pela criação de um programa que consistia na venda de alimentos a preços baixos, subsidiados pelo estado, denominado Panelão, às famílias cadastradas, e pelo trabalho comunitário nos bairros periféricos, por meio da implantação de Associações de Bairro.

Esse programa, conforme Bittar (1995), transformou-se em grande veículo de

propaganda eleitoral, utilizado na campanha do então governador, sem muitos critérios, nem transparência, na seleção das famílias para a concessão dos alimentos.

As Associações de Bairro eram instituídas pelo FASUL, desconsiderando as já existentes, mesmo que fossem constituídas e eleitas de forma democrática pelos moradores, pois a associação considerada legal era a fundada pelo FASUL, a qual tinha estatuto padrão e era presidida por um funcionário do estado.

O fundo detinha sob seu controle todos os movimentos de bairros e favelas; as reivindicações dos moradores tinham que passar por uma entidade fundada pelo FASUL – Associação, Centro Comunitário ou Clube de Mães – porque só assim Maria Aparecida Pedrossian poderia atendê-las, através de via formal por ela instituída. (BITTAR, 1995, p. 49).

A gestão dos programas e serviços oferecidos a população é planejada de forma que seja realizado um controle do estado sobre seus atendidos, uma relação de tutela e clientelismo, a fim de garantir a continuidade no poder.

Nessa mesma perspectiva, assume, em 1982, com a eleição do governador Wilson Barbosa Martins, a primeira-dama, Nelly Martins, incumbida de ajudar o marido na “moralização do estado”, *slogan* de governo, realizando um trabalho de reestruturação do FASUL.

Observa-se que a PAS, no âmbito estadual, tem as mesmas características e o direcionamento da Política de Assistência Social em nível nacional, comandada pela primeira-dama, com atendimentos pontuais e parcerias público-privadas, destinação de recursos e execução de práticas assistencialistas.

De acordo com Bittar (1995), a programação do FASUL se dava por meio de coordenadorias: a Geral; de Supervisão e Apoio; de Ação Comunitária; de Articulação e Eventos; de Finanças; de Planejamento e Promoção; e Orientação Social, sendo a última responsável pelos Setor de Plantão Social, Setor de Deficientes, Setor de Migração, Setor de Farmácia e Setor de Colocação para o Trabalho, contando com uma equipe de 25 assistentes sociais para a execução do trabalho na capital e de orientação aos demais municípios do estado.

Dentre as principais ações desse período de gestão de Nelly Martins, destacam-se: a conclusão da construção de creches; a legalização das Associações de Moradores constituídas, de fato, por moradores, demitindo-se os presidentes das Associações, Centros Comunitários ou Clubes de Mães designados no governo anterior; a devolução de funcionários cedidos de outros setores ao seu local de origem; e a extinção do Programa Panelão.

As determinações das primeiras-damas estavam pautadas em decisões vinculadas ao

programa de governo de seus maridos, o que demonstra a não existência de uma Política de Assistência Social, mas sim de ações descontínuas, focalistas, fragmentadas, instituídas e extintas conforme o desejo das primeiras-damas à frente do FASUL.

A forma como as primeiras-damas conduzem a Política de Assistência Social está vinculada à prática do clientelismo, uma ação de troca entre sujeitos, entre o que necessita de um serviço de âmbito público e aquele que administra ou executa a concessão desse serviço, e é percebida, na atuação das assistentes sociais, como parte do ordenamento que predominava na Política de Assistência Social, conforme Bittar (1995).

No caso do FASUL, o sentido do benefício, apesar de se constituir num serviço público do Estado, está ligado a uma ação benevolente e caridosa; a uma prática clientelista e populista, tendo à sua frente a figura da primeira-dama. Pode-se dizer, portanto, que a prática do assistente social é uma continuação ou uma reiteração do discurso institucional. (BITTAR, 1995, p. 89).

A atuação das assistentes sociais, enquanto trabalhadoras assalariadas, no tensionamento de seu cotidiano profissional, responde às normativas vigentes na política na qual realiza seu trabalho, atendendo às requisições institucionais.

A transformação da assistência social em política pública não é um processo fácil, muito menos rápido, trata-se de uma longa trajetória que se origina na prática de organismos filantrópicos e privados, até serem assumidos pelo Estado. Há uma transição de benevolência a direito do cidadão, impactando diretamente na atuação das assistentes sociais como trabalhadoras dessa política.

Em 1991, inicia-se o processo de extinção do FASUL, por meio da instituição da Lei n.º 1.136/1991, que cria a Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul – PROMOSUL, vinculada à Secretaria de Estado para Assuntos da Casa Civil, com a finalidade de planejar, promover e executar atividades voltadas à promoção social, à assistência a pessoas e populações carentes e, supletivamente, à orientação e à formação profissional. A PROMOSUL passa a ser a entidade gestora do Fundo de Assistência Social Sul-mato-grossense – FASUL, criado pela Lei n.º 37, de 12 de dezembro de 1979.

A Lei n.º 1.136/1991, que institui a PROMOSUL, estabelece como finalidade: planejar, promover e executar atividades voltadas à promoção social, à assistência a pessoas e populações carentes, e, supletivamente, à orientação e à formação profissional.

Conforme relato do Sujeito-informante 1, a PROMOSUL tem como maior desafio construir enfrentamentos ao primeiro-damismo.

A primeira coisa que nós fizemos foi essa ruptura com o primeiro-damismo, pois tem uma reorganização da Política de Assistência Social dentro dessa fundação e também uma luta para que essa fundação se transformasse numa secretaria, então vários movimentos aconteceram nesse processo (SUJEITO-INFORMANTE 1).

Em Mato Grosso do Sul, no período que antecede a LOAS 1993, já havia uma movimentação para discutir os postulados no anteprojeto da Lei Orgânica de Assistência Social, encabeçado pela LBA. Apostava-se em uma reformulação para se manter, não se admitiu de pronto que sua extinção estava próxima, buscando-se interpretar qual seria seu papel conforme a legislação iminente a ser instituída.

De acordo com Martins e Lanzetti (2007), no ano de 1992, foi realizado o Encontro de Entidades de Assistente Social para debater o conceito, os princípios, as diretrizes, as bases da organização da gestão da política e, também, os programas, benefícios e serviços do Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social. No mesmo ano, ocorreu o Fórum Municipal de Assistência Social de Campo Grande, que aprofundou as discussões e articulou estratégias coletivas na busca pela aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, no Congresso Nacional.

Em 1992, outras formas de organização coletiva em torno da Política de Assistência Social são fundadas, entre elas, destaca-se a criação do Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Assistência Social de Campo Grande, articulada pelo Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/21ª Região, a fim de participarem dos processos de organização e gestão da política. Igualmente, houve empenho na criação e no funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social. Ressalta-se que as organizações coletivas tiveram papel fundamental na implantação da Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul.

Vale destacar que o Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais foi instituído com a seguinte estrutura: Plenária, Secretaria Executiva e Comissões. A primeira Secretaria Executiva foi exercida pelo Conselho Regional de Serviço Social-CRESS/21ª Região, até 1996.

Os encontros promovidos pela LBA, que buscava se manter com novas propostas, foram utilizados enquanto espaços de articulação dos profissionais e segmentos que representavam os assistentes sociais e ONGs, a fim de discutir a estruturação da Política de Assistência Social.

Os dirigentes da LBA buscavam discutir a função desse órgão à luz dos preceitos constitucionais e do anteprojeto da Lei Orgânica da Assistência Social, numa tentativa de manter o *status quo* com uma nova roupagem, em vez de reconhecer que a instituição já tinha cumprido seu papel historicamente determinado. (MARTINS; LANZETTI, 2007, p. 89).

Considera-se que as plenárias realizadas nesses encontros, além de debaterem as propostas apresentadas pela LBA, propuseram outras afins ou complementares, de modo a exteriorizarem os seus anseios e necessidades locais, tornando-se arenas de discussão e estudo das inovações propostas no projeto de Lei Orgânica de Assistência Social.

Outra mobilização relevante nesse processo, conforme Martins e Lanzetti (2007), foram os encontros regionais em sete cidades-polo: Aquidauana, Coxim, Nova Andradina, Três Lagoas, Dourados, Ponta Porã e Campo Grande, sustentadas pela temática “Perspectivas e desafios para uma ação articulada na área de Assistência Social”, que culminou na “Plenária Estadual de Assistência Social”. Ambas constituíram-se em espaços democráticos para construção do entendimento de que a Política de Assistência Social passava a ter como suporte o direito do cidadão e o dever do Estado, pilares já estabelecidos Na *Constituição Federal de 1988*.

Em 1994, com a LOAS (1993) já publicada, os encontros e mobilizações continuaram no sentido de ampliar as possibilidades de construção e implantação desta. Assim, ocorreu o “Seminário de Assistência Social” e o “I Encontro Estadual de Profissionais da Área Social”, promovidos pela LBA. Outro debate foi a questão da articulação da Política de Assistência Social com as demais políticas setoriais.

Os Encontros Regionais promovidos pela LBA continuaram acontecendo nos municípios, contando com os técnicos da Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul – PROMOSUL, empenhados na implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

Ainda conforme Martins e Lanzetti (2007), no ano de 1994, ocorrem a criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Grande e a implantação do Fórum Permanente de Assistência Social de Mato Grosso do Sul – FASEMS, nos moldes das previsões e determinações da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Em 20 de dezembro de 1994, foi criado o Conselho Municipal de Assistência Social, pautado na Lei n.º 3.108, que, em seu Art. 2º, estabelece:

fica criado o Conselho Municipal de Assistência Social, observado o disposto no art. 17, § 4 da Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1993, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social (CAMPO GRANDE-CMAS, 1994).

Dessa forma, o Decreto n.º 7.106. de 11 de abril de 1995, que regulamenta a Lei de Criação do CMAS, institui as secretarias e órgãos governamentais que comporão o Conselho e define a presidência do CMAS: “Art. 4º. A presidência do CMAS será exercida pelo Secretário

Municipal de Bem-Estar Social que, nas suas faltas ou impedimentos, será substituído pelo Diretor-Executivo da referida pasta”.

Com a promulgação da *Constituição Federal de 1988*, a Política de Assistência Social inicia um processo em que passa a integrar o campo dos direitos sociais e o modelo de gestão descentralizado e participativo, com responsabilidades partilhadas nas três esferas de governo, tendo como marco histórico a extinção da LBA.

Em 1995, é publicada a Medida Provisória que extinguiu a Legião Brasileira de Assistência – LBA e o Centro Brasileiro para Infância e Adolescência – CBIA, seguido pela criação da Secretaria de Assistência Social – SAS, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a atribuição de assumir os convênios e promover a articulação direta com os governos. Igualmente, o Governo Federal regulamentou o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

No Mato Grosso do Sul, os escritórios da extinta LBA passam a ser vinculados à SAS, realizando uma ação conjunta desses com o PROMUSUL, para o assessoramento direto aos municípios, na busca da implementação dos instrumentos de descentralização e ações da PAS (MARTINS; LANZETTI, 2007).

Em Mato Grosso do Sul, foi formulado um plano estratégico em conjunto com a PROMOSUL, objetivando estabelecer estratégias que permitissem a gradativa passagem das ações da assistência social do sistema centralizado para o descentralizado, instituindo-se o período de estadualização. Nesse período, registrou-se uma ação conjunta do escritório da SAS e PROMOSUL para o assessoramento direto aos municípios, não só na implementação dos instrumentos da descentralização, mas também no desenvolvimento das ações da Política de Assistência Social (MARTINS; LANZETTI, 2007, p. 91).

O período que antecede a extinção da LBA, de 1995 a 1996, denominado pela autora como “período de estadualização”, consistiu em um processo de várias mobilizações de grupos de gestores municipais de Mato Grosso do Sul e representantes de entidades da sociedade civil, com o intuito de as orientações previstas na LOAS se efetivarem, tais como, a criação dos conselhos e fundos de assistência social, e a elaboração dos planos municipais.

Assim, os municípios, cumprindo as orientações previstas LOAS, passam a ser responsáveis pela gestão da assistência social, o que Martins e Lanzetti (2007) consideraram ser a “fase de municipalização”, sendo de responsabilidade do estado o acompanhamento, a supervisão e o controle da execução do cofinanciamento do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estadual e Municipais de Assistência Social.

O trabalho desenvolvido pelo estado, nessa fase de municipalização, foi pela efetivação

do Art. N.º 30 da LOAS, preparando os municípios para a gestão local, e, em 1998, todos estavam habilitados à Gestão Municipal.

De acordo com Martins e Lanzetti (2007), o processo de implementação da LOAS no Mato Grosso do Sul se distinguiu dos demais, no contexto político-institucional, em razão dos caminhos percorridos e o empenho de diversas instâncias e segmentos, iniciados em 1992, na construção do sistema descentralizado e participativo.

No Mato Grosso do Sul, ocorre grande mobilização, com a participação do Fórum Permanente de Assistência Social de Mato Grosso do Sul – FASEMS, do Conselho Regional de Serviço Social CRESS/21ª Região, dos gestores municipais e das profissionais assistentes sociais, na discussão e na construção do processo de implantação da LOAS.

O fato de, no ano de 1998, a totalidade de municípios do estado já ter conselhos e fundos representou grande avanço no processo de implementação da LOAS, porém, a concentração de poder na esfera executiva se fazia presente, principalmente, pelo comando de as secretarias permanecerem com as primeiras-damas, que também conduziam as presidências dos conselhos.

A autora destaca o protagonismo do Órgão Gestor Estadual na implantação das diretrizes da LOAS, pois houve um movimento de implementação de um sistema descentralizado, que se iniciou com a PROMOSUL e se estabeleceu na Secretaria de Estado Trabalho e Assistência Social – SETAS, um caminho permeado por desafios e avanços.

[...] o estado de Mato Grosso do Sul foi um dos primeiros estados do Brasil a propor um critério de como os repasses seriam feitos, construímos os indicadores sociais e, a partir desse indicador, fizemos uma reorganização da política, nós tivemos muitos embates com os prefeitos, mas implantamos os critérios para o acesso aos recursos da assistência social por meio de indicadores (SUJEITO-INFORMANTE 1).

Para Martins e Lanzetti (2007), a construção da consolidação do sistema descentralizado e participativo que a PROMUSUL teria de realizar deparou-se com algumas situações que dificultaram esse processo, a saber: falta de capacitação específica de recursos humanos, dificuldade dos conselhos estadual e municipais de assistência social de se estabelecerem como instâncias deliberativas, falta de articulação entre as políticas setoriais, ausência de estrutura técnica nos municípios e insuficiência de recursos financeiros.

Com relação às dificuldades enfrentadas, o sujeito-informante relata:

Fazíamos um movimento dentro da fundação para transformá-la em Secretaria, mas uma grande dificuldade era a falta de recursos humanos, a necessidade de concurso público, tínhamos, na época, acho que sete ou oito concursados, o restante todo eram profissionais convocados, e tinha um braço

muito pesado que eram os centros de educação infantil, que também foi uma grande luta para que esses centros passassem para a Educação (SUJEITO-INFORMANTE 1).

Essa realidade perdurou por algum tempo, mesmo com a instituição da Secretaria Estadual de Assistência Social, conforme relata o sujeito-informante 2:

A equipe técnica eram todos professores convocados cedidos da Educação, de seis em seis meses era dito a eles que não sabiam se a convocação seria revogada, então era uma instabilidade para nossa equipe muito grande, nós ganhávamos como professor leigo, então, assim, a assistente social dentro da secretaria ganhava menos do que um pedagogo que tinha formação na área de pedagogia, porque, como eles têm a licenciatura, pela política de educação, o salário deles era maior, eles entravam como professor especialista e nós como professor leigo (SUJEITO-INFORMANTE 2).

Dentre as dificuldades enfrentadas no decorrer do processo de implantação da PAS no Mato Grosso do Sul, está a formação dos recursos humanos que compunha a equipe da SAS estadual, pois havia poucas servidoras com formação em Serviço Social, sendo integrada, em sua maioria, por pedagogas, que tinham sua condição contratual precarizada devido ao fato de serem convocadas e de poderem ser dispensadas a qualquer momento. Outra questão importante era relacionada à remuneração das assistentes sociais, muito baixa em relação às colegas pedagogas convocadas, cuja referência salarial era maior.

Outro dificultador de grande peso, que também se fez presente em âmbito nacional, é a cultura de que o corpo técnico da Secretaria de Estado deveria se concentrar na execução direta das ações, em parceria ou não com as entidades, em contraponto com a nova perspectiva proposta pela LOAS, de que a normatização e o planejamento da Política de Assistência Social cabem às esferas nacional e estadual, ocorrendo, portanto, a descentralização das ações diretas, que competem aos municípios.

No empenho pela ampliação da participação, podemos considerar como grande avanço a instalação da Comissão Intergestora Bipartite – CIB/MS, em 1999, composta por gestores municipais, tendo como funções habilitar e desabilitar municípios a participar da partilha dos recursos, segundo seus níveis de gestão, e pactuar os parâmetros para transferência de recursos e sua operacionalização.

O processo de estruturação da PAS, nos anos 1990, no Mato Grosso do Sul, ocorreu de forma democrática, contou com a participação de segmentos representativos das profissionais de Serviço Social, tais como, o Conselho Regional de Serviço Social-CRESS/MS e Fórum Permanente de Entidades não Governamentais de Assistência Social (segmento representativo

das ONGs), que se reuniram em diversas ocasiões, a fim de discutir o processo. Verifica-se que essa construção, com a participação dos segmentos, fortaleceu sobremaneira a PAS.

Outro marco na história da implementação da Política de Assistência Social no estado foi a criação da Secretaria de Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho – SASCT, em 2000, cuja finalidade era prestar serviços aos cidadãos, com o prisma da inclusão social e da participação social, tendo sua denominação alterada, em 2002, para Secretaria de Estado, Assistência Social e Economia Solidária.

Pode-se considerar como avanço alguns documentos elaborados nesse período, por exemplo, a *Sistemática de Serviços Continuados da Assistência Social* e os *Critérios de Transferência de Recursos do Fundo Estadual para os Fundos Municipais de Assistência Social*, garantindo sustentação técnica e política às ações da assistência social como política pública.

Na avaliação de Martins e Lanzetti (2007, p. 96-97), o processo de implantação das diretrizes da LOAS, por meio de um sistema descentralizado e participativo, no que tange à Secretaria de Estado da Assistência Social, enfrentou diversas dificuldades, porém obteve muitos resultados alcançados.

Sobre as dificuldades enfrentadas, consideram-se: a criação de condições adequadas para o funcionamento do Órgão Gestor Estadual na estrutura do Poder Executivo; a criação de mecanismos de articulação entre as políticas setoriais; o estabelecimento de critérios técnicos de partilha de recursos; a contratação e a capacitação de uma equipe técnica; a realização de concurso público para provimento de quadro de pessoal; e a capacitação de gestores conselheiros e técnicos. Esses desafios, considerados os maiores, ainda vêm sendo superados, pois se trata de um processo ainda em construção.

Os aspectos positivos que podemos considerar como resultados de uma construção coletiva, em dados momentos, foram: a implantação da Sistemática de Financiamento para os Serviços de Ação Continuada; o estabelecimento de critérios de partilha de recursos do Fundo Nacional e do Fundo Estadual de Assistência Social; a elaboração da Política Estadual de Assistência Social, tendo como paradigma a universalização dos direitos sociais; a criação da Secretaria de Estado de Assistência Social, Cidadania e Trabalho, que, posteriormente, denominou-se Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária; e o fortalecimento dos instrumentos de controle social e das relações com os municípios, por meio do Colegiado de Gestores Municipais – COEGEMAS e da Comissão Intergestores Bipartite – CIB.

Ressaltamos que a construção da PAS enquanto política pública ainda está em processo,

pois, constantemente, buscamos aprimoramento e reafirmação de uma política de direitos, mediante o risco eminente do desmonte das conquistas sociais.

A estruturação da Política de Assistência Social, enquanto política pública, por conseguinte, responsabilidade do Estado, apresenta significativos avanços em âmbitos estatal e municipal. Nota-se um empenho, em ambas as esferas, para que o reordenamento das ações de assistência social se realize de forma a atender as diretrizes e os objetivos elencados pela LOAS. Embora houvesse resistências a esse processo, outros projetos também disputavam a execução de ações voltadas às famílias de baixa renda.

O reordenamento direcionado pela LOAS garantiu que os profissionais se organizassem de forma estratégica nos colegiados e conselhos, com a finalidade de estruturar as ações da assistência social na perspectiva de direitos, constituindo-se, nas esferas de governos municipais, estaduais e federal, grupos de profissionais empenhados na defesa de Política de Assistência Social. No Mato Grosso do Sul, o diferencial foi a participação de vários segmentos representativos de assistentes sociais e de ONGs.

No conjunto das dificuldades elencadas no processo de implantação da Política de Assistência Social, é visível,

é uma coisa assim muito forte a necessidade da população ter a figura da primeira-dama ligada à chamada área social, então fizemos um planejamento estratégico muito bom na fundação, criamos fortemente esse braço técnico, para que tivesse parâmetros técnicos baseados em indicadores, mostrando que a assistência social tinha que ser uma política de Estado, uma política realmente de direitos, então isso foi bom, teve rebatimentos nos municípios (SUJEITO-INFORMANTE 1).

Quando eu cheguei, estavam com o processo de regularizar o trabalho de fato da Política de Assistência Social, como que tinha que funcionar um serviço, começou a discussão da questão do planejamento, de ter um relatório, deixar registradas as ações que foram realizadas (SUJEITO-INFORMANTE 2).

A consolidação da Política de Assistência Social no Mato Grosso do Sul se deu em meio a desafios e avanços, com as normativas da esfera federal padronizando a oferta de serviços, programas e projetos, de modo que o estado buscou se adequar, organizando questões relacionadas ao planejamento, à oferta de serviços e ao seu registro, e fortalecendo, desse modo, a estruturação dessa política.

Dentre os avanços destacados, com a estruturação da política de Assistência social, “a substituição da cesta básica pelo cartão fez com que a pessoa tivesse mais autonomia para gastar com o que mais necessitar e reforça a questão da economia local, o comércio do local” (SUJEITO-INFORMANTE 2).

A mudança de entrega de alimentos, realizada desde a FASUL, para o cartão bancário é um avanço muito significativo porque envolve a autonomia do usuário de escolher o que precisa; a prerrogativa do sujeito de estabelecer uma cultura alimentar, respeitando suas necessidades específicas, conforme seus hábitos e vivências; alavanca o desenvolvimento da economia local; e possibilita a circulação de recursos em regiões periféricas.

Outra questão importante é a ruptura da relação de clientelismo que assombra a assistência social até os tempos atuais: trata-se de um marco enquanto desmonte de práticas assistencialistas.

O sujeito-informante 2 destaca, ainda, questões relacionadas à estruturação da Secretaria Estadual de Assistência Social:

nós conseguimos estruturar as coordenadorias como proteção social básica, proteção social especial, quando não tinha o SUAS, era a Coordenadoria de Projetos e a Coordenadoria de Apoio aos Municípios, que depois virou Coordenadoria da Gestão, continuamos na mesma linha de atender os municípios, nós tínhamos uma Coordenadoria de Creche; outro marco foi a transferência desta para a Educação Infantil, um ganho para a assistência, porque não era nosso objetivo este trabalho (SUJEITO-INFORMANTE 2).

Em 2016, foi aprovada a Lei n.º 4.902, conhecida como a Lei do SUAS, com o objetivo de organizar a assistência social, em Mato Grosso do Sul, sob a forma do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os avanços no decorrer do processo de organização e consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS foram muitos. Contudo, o sujeito-informante 2 destaca algumas dificuldades enfrentadas já no pós-SUAS:

o Governo Federal paralisou, não pactuaram a renovação das metas do pacto de aprimoramento da gestão; a não realização de concursos público para servidores da secretária de estado desde 2002 e a proibição do Ministério Público da convocação de funcionários, somado ao fato de que alguns técnicos se aposentaram; a não realização do monitoramento dos municípios (SUJEITO-INFORMANTE 2).

O sujeito-informante 2 frisa, em seus relatos, a necessidade da realização do monitoramento aos municípios: “Então a gente sabe da importância do processo nosso de monitoramento, ele não é só o monitoramento, porque quando vem uma pessoa de fora, que você sabe que está sendo fiscalizado, o gestor já muda a postura”.

O monitoramento realizado pela Secretaria de Estado de Assistência Social do Mato Grosso do Sul era realizado por meio de visita institucional às unidades públicas e privadas, vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência Social, para a execução dos serviços do

SUAS. Entretanto, já não ocorre dessa forma desde 2017, pois os municípios são acompanhados via verificação das informações lançadas nos sistemas estadual e federal.

Outra questão que o sujeito-informante elencou como relevante, tanto para o planejamento quanto para execução da PAS, é a ausência da normatização da equipe técnica de referência do órgão gestor, reforçando que:

enquanto a gente não definir na NOB/RH a equipe de referência por porte de município, nós vamos continuar estagnados, toda troca de gestão vai ter desmonte da equipe, no estado, temos pactuado na CIB e no CEAS que, ao município que não tiver uma equipe mínima, será solicitado plano de providências, já que a legislação do SUAS não dá base pra isso (SUJEITO-INFORMANTE 2).

Verificamos que a Política de Assistência Social nos níveis federal, estadual e municipal obteve muitos avanços, foi se instituindo e tem um Sistema Único de Assistência Social consolidado. Apesar de ainda haver incoerências e ausências de normatização, dá-nos garantias para operacionalizar a proteção social.

Nessa perspectiva, o sujeito-informante 2 nos adverte sobre a situação atual do SUAS:

nossa luta agora é para não deixar acabar com o SUAS, não deixar desmoronar tudo, porque eu percebo que a linha vai mais ou menos nesse sentido, a nível federal e nos estados, a gente tem que tomar cuidado, porque é um efeito cascata, então, assim, quando este desmonte acontece nestas duas gestões, reflete nos municípios, quando um destes lados está fragilizado, fragiliza todo mundo (SUJEITO-INFORMANTE 2).

Sabemos que, em todos os governos, na esfera federal, a Política de Assistência Social se constitui como um campo de tensões e disputas entre capital e trabalho. No tocante à proteção social, ora avançamos, ora retrocedemos, porém, a partir de 2016, ocorreu uma série de medidas com reflexo direto nas políticas sociais, um processo de contrarreformas trabalhista e previdenciária que acirra a manifestação da questão social.

No momento em que se faz mais evidente a necessidade das ações de proteção social, ocorre a aprovação da PEC 95/2016, que congela os gastos sociais e estabelece uma reorganização do uso do fundo público. A partir de então, não existem mais balizamentos dos mínimos a serem gastos com os direitos sociais e um patamar obrigatório a ser gasto é substituído por um teto de gastos insuficiente mediante a demanda.

O desmonte das políticas sociais, portanto, está em curso e realizar a leitura dessa realidade é imprescindível para se pensar a Política de Assistência Social que operacionalizamos atualmente.

### 2.2.1 A Gestão da Política Nacional de Assistência Social e suas Funções

Para entender o que é gestão, faz-se imprescindível compreender o significado de seu termo. A palavra “gestão” vem do termo em latim *gestione*, que está relacionado ao ato de administrar ou de gerir recursos, pessoas ou qualquer objeto que possa ser administrado com alguma finalidade predeterminada.

O conceito de gestão está interligado com a administração dos recursos disponíveis, visando o alcance de objetivos de forma efetiva, eficaz e eficiente. A gestão na organização pode recorrer a diversos recursos, por exemplo: materiais, financeiros, humanos, tecnológicos ou de informação.

A função de um gestor é saber utilizar da melhor maneira os recursos, as tecnologias, o capital e as pessoas, a fim de alcançar as metas da organização a curto, médio e longo prazos. A gestão tem como seus principais componentes o planejamento, a organização, a liderança e o controle. Esses componentes são ferramentas de sustentação para a execução da gestão, em seu processo de atingir metas, planejar a metodologia a ser utilizada e para sistematizar a construção do diagnóstico, assim como a resolução e/ou o enfrentamento das situações que, eventualmente, possam surgir no percurso, reconduzindo as ações, aperfeiçoando, dessa forma, os procedimentos adotados.

A gestão recorre a diversos conhecimentos de técnicas de administração propriamente ditas, mas também de outras disciplinas, como Economia, Direito, Contabilidade, Psicologia, entre outras, a depender da temática a ser trabalhada.

A gestão pública nada mais é que a aplicação de conhecimentos e técnicas de Administração realizada na gestão de setores públicos, permeada por valores políticos, ou seja, a administração na iniciativa pública é voltada para políticas de interesse coletivo, como habitação, trabalho, saúde, educação e assistência social. Para Campos (2015, p.101), “a gestão pública precisa permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos”.

O tipo de gestão realizada na Política de Assistência Social, no Brasil, não difere das demais políticas, a gestão pública brasileira se construiu e reconstruiu ao longo do tempo sob as mesmas bases, do patrimonialismo e do clientelismo, muito vinculada à sua formação política.

Para Rodrigo de Souza Filho (2013), a construção, a reconstrução e as transformações ocorridas na gestão pública brasileira foram para atender os interesses das classes dominantes,

com a finalidade de promover a exploração da classe trabalhadora e a consolidação da ordem capitalista, ou seja, a ordem administrativa brasileira se molda conforme as necessidades dos processos de aceleração do desenvolvimento capitalista.

A gestão pública brasileira correspondeu ao tipo de dominação e projetos políticos aos quais ela era submetida (FILHO, 2006). Da integração nacional do Império, a economia com base na exportação comandada pela oligarquia agrária cafeeira, até o início da industrialização, dirigida pelas oligarquias, em parceria com a burguesia industrial emergente, sob o comando da administração pública, mediante os acordos de dominação estabelecidos em cada período, ou seja, cumprindo com suas funções de operacionalizar os projetos de dominação presentes em cada período histórico, propiciando a realização do projeto e dos interesses dominantes em pauta (FILHO, 2006, p. 180).

Ao acompanhar o processo de formação político do Brasil, verifica-se que a constituição do processo de gestão pública do Brasil teve como centralidade um projeto cujo interesse era a manutenção da dominação das classes trabalhadoras, a fim de se efetivarem os interesses de uma minoria detentora do poder.

A gestão pública no Brasil perpassa formas de administração fundamentadas em três modelos básicos, Administração Pública Patrimonialista, Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial.

Do ponto de vista conceitual, de acordo com Campelo (2010), o modelo de Administração Pública Patrimonialista possui características clientelistas como orientadoras de sua ideia conceitual, influenciado pelos modelos de Estados Absolutistas, em que “o patrimônio do monarca se mistura com o patrimônio público” (CAMPELO, 2010, p. 103), ou seja, constituindo uma relação público-privado sem limites.

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com o aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia do subordinado. A comercialização da economia, proporcionando ingressos em dinheiro e assegurando o pagamento periódico das despesas, permitiu a abertura do recrutamento, sem que ao funcionário incumbissem os gastos da burocracia, financiando os seus dependentes (FAORO, 1975, p. 84).

A Administração Pública Patrimonialista se baseia em relações clientelistas, em que a troca de favores e os privilégios estão impregnados na “conduta privatista da coisa pública, na qual prevalece o interesse privado, subjugando o interesse coletivo” (CAMPELO, 2010, p.

104), oposta ao que seria função do Estado, de promover a igualdade de oportunidades e da democracia.

O Estado brasileiro foi instituindo, em sua administração pública, essas relações nos processos de nomeação de cargos e nas relações com os usuários de seus serviços, com o verdadeiro “toma lá, dá cá”, um clientelismo imbricado na administração pública, ainda muito presente, o qual verificamos, nitidamente, no nepotismo e na corrupção existentes no aparelho do Estado.

A Administração Pública Burocrática surge com o objetivo combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, sendo necessária a implementação de controles rígidos dos processos públicos, pautados em princípios como profissionalismo, ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo e poder racional-legal, pilares de sustentação do racionalismo na administração pública, com o propósito de melhorar a administração e os serviços públicos, materializando a qualidade fundamental da administração pública burocrática, que é a efetividade no controle dos abusos

No caso da Administração Burocrática implementada no Brasil, Campelo (2010, p. 114) destaca como elementos importantes, “as normas racionais legais, escritas e exaustivas, hierarquia, divisão horizontal do trabalho e gerência das organizações por administradores profissionais”, o que tornou o aparelho estatal metódico e obsoleto, além de inviável do ponto de vista de garantir com celeridade os direitos de seu povo.

Dessa forma, ressalta-se que a “[...] configuração estatal e a burocracia criadas e desenvolvidas no Brasil foram precárias para proporcionar a universalização de direitos” (FILHO, 2013, p. 217).

Vale destacar que burocracia é uma estratégia da administração cujo intuito é aumentar a produtividade, por meio de eficiência e eficácia na organização administrativa.

A burocracia apresenta características essenciais a serem realizadas nos âmbitos administrativo e organizacional:

- caráter legal das normas e regulamentos;
- caráter formal das comunicações;
- caráter racional e divisão do trabalho;
- impessoalidade nas relações;
- hierarquia de autoridade;
- rotinas e procedimentos padronizados;
- competência técnica e meritocracia;

- especialização da administração que é separada da propriedade;
- profissionalização dos participantes;
- completa previsibilidade do funcionamento. (CHIAVENATO, 1999, p. 419).

Essas características constitutivas da burocracia têm a função de assegurar a previsibilidade no comportamento humano e a padronização de seu desempenho, proporcionando a eficiência da organização. Logo, os trabalhadores vinculados ao processo de administração “[...] se tornam simples engrenagens de uma máquina, ignorando o propósito e o significado de seu comportamento [...]” (CHIAVENATO, 1983, p. 289).

Verificamos que “[...] idealmente, burocracia é administração profissional que visa, por meio da racionalização e do controle do trabalho, a eficiência e maximização de resultados” (NOGUEIRA, 2007, p. 78). A gestão das organizações produtivas recorre à burocracia como prática racional, enquanto meio e estratégia de racionalização dos processos e relações de trabalho, baseada na dominação racional legal, que chancela um poder autoritário e hierárquico fundamentado no direito, garantindo o controle do trabalho coletivo e a produção dos lucros na sociedade do capital.

Nessa mesma perspectiva, na gestão das políticas públicas brasileira, a burocracia apresenta-se como uma forma de administração capitalista, que utiliza a dominação racional instrumental estruturada formalmente, viabiliza o controle do trabalho coletivo, a produção e a apropriação privada da riqueza socialmente produzida, o que possibilita a dominação e, conseqüentemente, a manutenção da ordem social vigente.

Imbricada nesse cenário, a Política de Assistência Social tem como fundamento de sua existência as práticas caritativas e assistencialistas desenvolvidas pela igreja, marcadas pelo clientelismo. De acordo com Filho (2006), as instituições da sociedade civil voltadas ao trabalho social, para obterem recursos junto aos órgãos públicos, necessariamente, precisam ter o apoio dos políticos locais, de maneira a intervirem junto aos órgãos públicos federais. Essa relação baseada na troca de favores entre o poder central e o poder local, no formato do clientelismo, marca de forma duradoura a construção da Política de Assistência Social.

Para viabilizar a concessão dos recursos, organizar as informações sobre as instituições e desenvolver as ações de assistência social, de forma técnica, era necessário organizar uma estrutura burocrática com profissionais especialistas. Portanto, “no campo assistencial também será forjada uma estrutura constituída de elementos burocráticos e patrimonialistas” (SOUZA FILHO, 2006, p.207).

Problemas da Administração Pública Burocrática teriam aberto espaço para o surgimento, na segunda metade do século XX, da chamada “Administração Pública Gerencial”, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, por um lado, e por outro, como resposta à globalização da economia, ao desenvolvimento tecnológico, à necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, segundo os documentos do MARE (1995). (TEIXEIRA, 2009, p.11).

As mudanças ocorridas no aspecto econômico e social no Brasil culminaram em proposta de reformas administrativas urgentes, que trouxeram a Administração Gerencial como inovação e possibilidades de superação das administrações anteriores.

No período de 1995 a 1998, foi instituído o Ministério da Administração Federal do Estado (MARE), a fim de realizar mudanças significativas na administração pública, realizar uma Reforma Gerencial, cuja finalidade seria melhorar a eficiência do serviço público, implantando um novo modelo de administração denominado Administração Gerencial.

Seriam características da Administração Gerencial: a) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deve atingir em sua unidade; b) a garantia da autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; c) a cobrança *a posteriori* dos resultados; d) a descentralização; e) a permeabilidade aos anseios da sociedade; f) a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos; g) a ênfase nos resultados alcançados, mais do que nos processos internos. (TEIXEIRA, 2009, p.11-12).

Verificou-se, de maneira geral, que os princípios norteadores do Gerencialismo estão centrados nas seguintes premissas: liderança e autonomia, interesse público, responsabilidade, descentralização, participação social, transparência, eficiência e resultados.

No tocante à Reforma Administrativa em curso, institui-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (1995), pautado nas características do modelo de Administração Gerencial, e se estabelecem diretrizes e objetivos para reconfigurar a Administração Pública:

- o aumento da governança do Estado – capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência no atendimento aos cidadãos;
- a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios;
- a delimitação das funções de Estado – definição de quais serviços são públicos;
- modernização da administração burocrática – profissionalização do serviço público;
- substituição da administração pública burocrática – controle rígido dos processos – pela administração pública gerencial – controle dos resultados;

- adoção da participação popular na formulação /avaliação das políticas públicas – Controle Social. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.18-19).

No entanto, promover esses objetivos não dependia somente de uma reforma no âmbito organizacional do aparelho estatal, estava condicionada a questões relacionadas à promoção do ajustamento fiscal, reforma econômica, voltada ao mercado competitivo, inovação dos instrumentos da política para oferta de serviços sociais de qualidade, e garantir a governança (BRASIL, 1995).

De acordo com Nogueira (2004), ao discutir-se a Reforma do Estado, imediatamente, os olhares se voltam para a reforma da gestão e do aparato administrativo, ou seja, a dimensão instrumental do Estado é supervalorizada em detrimento à dimensão política.

Nessa perspectiva, Teixeira (2009), afirma que:

[...] a ideia de revolução na gestão pública somente pela Administração Gerencial é duvidosa, porque não se muda um paradigma de gestão, no Estado, tão repentinamente, sem que se mude a base das relações sociais que configuram uma sociedade.

No decorrer da história das políticas públicas brasileiras, vale destacar que, com a emergência do neoliberalismo durante o governo Collor e sua consolidação nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, as conquistas obtidas com a promulgação da *Constituição Federal de 1988* não foram sólidas, visto que ainda sob a influência do período militar, estavam presentes, nas estruturas de gestão do Brasil, traços do patrimonialismo, mesmo com mudanças administrativas implementadas na perspectiva do modelo de gestão gerencial, ainda permaneceram práticas de gestão antigas, consideradas como neopatrimoniais.

Vale ressaltar que, ainda, de acordo com Teixeira (2009), “a administração Gerencial, embora traga como perspectiva alguma democratização da gestão pública, pode ser apropriada por diferentes projetos político-ideológicos”, por exemplo, nesse período, as decisões do governo eram pautadas pela política neoliberal.

Seguindo o curso histórico, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, ocorrem modificações substanciais no que diz respeito à Política de Assistência Social, verificadas com o fim do Programa Comunidade Solidária (PCS), a unificação das ações da política no atual Ministério do Desenvolvimento Social e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, que se estrutura na perspectiva de construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Período em que o Estado exterioriza diretrizes para que as organizações e seus trabalhadores se apresentem à formação e ao exercício da gestão, a partir dos ditames da reforma gerencial (BEHRING, 2003), pautada por qualidade, eficiência e competência técnica em vista dos resultados.

A gestão de políticas sociais publica é, ao mesmo tempo, um espaço de reflexão sobre a administração pública e um marco para o desenvolvimento de ferramentas que permitam melhorar ou facilitar o dia a dia da ação governamental (CAMPOS, 2015, p. 101). A gestão pública precisa permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos. Nesse sentido, não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais (CAMPOS, 2015, p. 101).

O trabalho no órgão gestor, na PAS, acompanha os passos e descompassos da execução da própria política. Esse movimento se expressa nas normativas que regulam o ordenamento e a gestão, destacando as alterações realizadas na LOAS, em 2011, por meio da Lei n.º 12.435, retroalimentando o processo em curso de consolidação do SUAS.

Destacamos as mudanças trazidas no *Capítulo III – Da Organização e da Gestão*, que estabelece, em seu Art. 6º, os objetivos da gestão das ações da assistência da social, sob a lógica do SUAS:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011, p. 2).

Essas alterações instituem outras características ao modelo de gestão e serviços na PAS, refletindo diretamente no trabalho das assistentes sociais do órgão gestor, mediante reordenamento da própria estrutura organizacional do órgão gestor, como a implantação da gestão do trabalho, a educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, bem como da vigilância socioassistencial, na maioria dos casos, em secretarias municipais de municípios pequenos com um fluxograma administrativo ainda vinculado ao atendimento de segmentos.

Inicia-se um processo de implementação do SUAS concomitantemente a uma reforma

administrativa nos municípios, com um modelo de gestão totalmente novo.

A gestão da Política de Assistência Social implementada no Brasil é constituída pelo modelo gerencial, sob a narrativa de modernização e sistematização das ações, a fim de reduzir a burocratização, considerada improdutiva e patrimonialista, baseada na contrarreforma do Estado e da administração.

A PAS traz, como grande inovação, a descentralização e a redistribuição de poder entre os entes federados. Na realidade, porém, apesar de normatizado legalmente, o que ocorre é uma transferência de responsabilidades, delegando, principalmente, aos municípios, as funções de gestão e execução, e desencadeando uma “autonomia” desproporcional à quantidade de recursos e repasses financeiros à oferta de um conjunto de programas e serviços já formulados e com orçamento definido pela esfera federal.

Para Silva (2014, 2016), ocorre uma separação entre a esfera responsável pela formulação (Governo Federal) e a esfera executora (Governo Municipal) das ações no SUAS, implementando-se mecanismos do gerencialismo, por exemplo, centralização, desconcentração, delegação, parcerias público-privadas, privatizações, mudança de gestão hierárquica para gestão por contrato, redução do poder de autorregulação de profissionais, aumento do ritmo de trabalho, entre outros.

Na PAS, são implantados mecanismos gerenciais, sob o discurso de organização e agilidade na oferta dos serviços, programas, benefícios e projetos à população. Destacam-se o aumento dos controles financeiros, a criação de sistemas de informação, a racionalização orçamentária, uma política de eficiência, uma administração voltada a objetivos e metas organizacionais associadas à gestão de desempenho e acompanhamento e controle (BENTO, 2003).

A sistematização do funcionamento do SUAS apresenta, em seus sistemas de informação, o que se configura como um mecanismo gerencial, a vinculação do desempenho calculado pelos índices gerados ao valor a ser repassado, ou até mesmo a condicionalidade do repasse, mediante a verificação da execução das ações avaliadas com bom desempenho. Acarreta, como consequência direta aos trabalhadores do SUAS, a intensificação do trabalho e a constante busca por atingir as metas, frequentemente, inatingíveis, levando-se em consideração a realidade local e as condições de trabalho.

Para Bresser-Pereira e Grau (1999), o Estado, ao financiar as organizações não governamentais sem fins lucrativos, torna-se menos burocrático e ineficiente, combate o fisiologismo partidário, introduz a competição e a flexibilização na provisão dos serviços sociais, assim como amplia os canais para a intermediação, sempre que necessária, aos conflitos

sociais de qualquer espécie.

Os interesses do Estado, sem sombra de dúvida, vão além da transferência de responsabilidade e da eficiência na prestação de serviços, busca cooptar e neutralizar as forças sociais que divergem de seus objetivos, convertendo-as em parceiras, por meio da privatização e da administração de conflitos (NOGUEIRA, 2005).

Nessa perspectiva, o SUAS implementa novo ordenamento dos órgãos de gestão, com sistema descentralizado e participativo, baseado em novos pressupostos e diretrizes pautados em: descentralização, comando único, níveis de gestão, instâncias de pactuação, porte dos municípios e território, intersetorialidade, articulação interinstitucional, rede socioassistencial, financiamento e cofinanciamento, controle social e protagonismo dos usuários dos programas e serviços.

Vale ressaltar que os traços do modelo gerencial apresentados na PAS, e reforçados na organização de gestão proposta pelo SUAS, está em consonância com o Pacto Federativo assumido no Brasil pós-Constituição Federal de 1988, que traz novo regramento para a ordem institucional nacional. Prevalecem características fundamentais à definição das novas formas de relação entre os governos: diretriz pró-descentralização e compartilhamento de competências entre as esferas de governo.

A *Constituição Federal de 1988* adota a forma tripla de federalismo (SOUZA, 2005), pois, ao lado da União e dos Estados, foram incorporados os Municípios como entes integrantes da federação, cabendo-lhes a auto-organização, o autogoverno e a autoadministração.

As mudanças relacionadas à gestão ocasionam entraves em sua efetividade, pois os entes federativos possuem características heterogêneas entre si, porém devem seguir regras constitucionais semelhantes.

A atribuição de competências aos entes da federação para a oferta de serviços, na perspectiva de uma gestão descentralizada, a fim de os entes cooperarem uns com os outros na execução das políticas públicas, está fadada ao fracasso, já que estes possuem diferentes capacidades fiscais, institucionais e técnicas, e, para Souza (2005, p.112), há “[...] ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo”.

No que tange à Política de Assistência Social, as competências se dividiram. À União, compete a concessão e a manutenção dos benefícios (BPC); o cofinanciamento para o aprimoramento da gestão; os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; as ações assistenciais de caráter de emergência; o monitoramento e a avaliação da política de assistência social, ou seja, ações de planejamento (BRASIL, 1993).

Cabe aos estados destinar recursos financeiros aos Municípios, na forma de participação no custeio dos benefícios eventuais; cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local; realizar ações assistenciais de caráter de emergência; estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado; realizar o monitoramento e a avaliação da PAS; e assessorar os municípios (BRASIL, 1993).

Destaca-se que à União e aos estados são destinadas as funções de planejamento e monitoramento, assim como o cofinanciamento das ações da Política de Assistência Social, delegando à esfera municipal as responsabilidades relacionadas à execução das ações.

No âmbito municipal, foram atribuídas responsabilidades de maior peso:

- destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais;
- executar os projetos de enfrentamento da pobreza, estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil;
- ações assistenciais de caráter de emergência;
- prestar os serviços assistenciais que visem à melhoria de vida da população e cujas ações sejam voltadas para as necessidades básicas;
- cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;
- realizar o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social em seu âmbito (BRASIL, 1993).

A Política de Assistência Social foi impactada diretamente pela descentralização e redistribuição de competência em nível local, porque os municípios possuem diferentes capacidades institucionais para a gestão e a operacionalização da política nos seus territórios, ocasionando dificuldades na execução dos serviços.

Os municípios são classificados por porte, segundo o número de habitantes que o compõe, a saber: para até 20.000, Pequeno Porte I; de 20.001 a 50.000, Pequeno Porte II; de 50.001 a 100.000, Médio Porte; de 100.001 a 900.000, Grande Porte; e acima de 900.000, MetrÓpole.

Mediante os desafios impostos pelo novo formato do federalismo brasileiro, juntamente com a implantação do SUAS, os municípios iniciam uma verdadeira corrida pela habilitação no maior nível de gestão, a fim de garantir grande quantidade de recurso financeiro e prestar os serviços que lhe cabem.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS definiu três níveis de gestão para os

municípios: Inicial, Básica e Plena; e as responsabilidades de acordo com o nível atingido. Para melhor visualização dessa divisão, segue uma tabela elucidativa.

**Quadro 8** – Distribuição dos níveis de gestão e respectivos requisitos

<b>Nível de gestão</b>	<b>Requisitos para cada nível de gestão</b>
<b>Inicial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter Conselho, fundo e Plano.</li> <li>- Recursos financeiros no fundo.</li> </ul>
<b>Básico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter Conselho, fundo e Plano.</li> <li>- Recursos financeiros no fundo.</li> <li>- Ter CRAS, em número e capacidade, de acordo com o porte.</li> <li>- Plano de inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC.</li> <li>- Unidade de recepção para BPC e benefícios eventuais.</li> <li>- Prioridade de acesso aos beneficiários do PBF.</li> <li>- Diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social.</li> <li>- Manter Secretaria Executiva no Conselho.</li> <li>- Ter conselhos funcionando (CMAS/CMDCA/Conselho Tutelar).</li> </ul>
<b>Pleno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter Conselho, fundo e Plano.</li> <li>- Recursos financeiros no fundo.</li> <li>- Ter CRAS, em número e capacidade, de acordo com o porte.</li> <li>- Plano de inserção e acompanhamento de beneficiários do BPC.</li> <li>- Unidade de recepção para BPC e benefícios eventuais.</li> <li>- Prioridade de acesso aos beneficiários do PBF.</li> <li>- Diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social.</li> <li>- Manter Secretaria Executiva no Conselho.</li> <li>- Ter Conselhos funcionando (CMAS/CMDCA/Conselho Tutelar).</li> <li>- Ter sistema municipal de monitoramento e avaliação por nível de proteção social.</li> <li>- Declarar a capacidade instalada de alta complexidade.</li> <li>- Cumprir pacto de resultados.</li> <li>- Ter gestor do fundo nominado e lotado no órgão gestor de assistência social.</li> <li>- Política de recursos humanos com carreira para servidores públicos.</li> </ul>

**Fonte:** NOB-SUAS/2012.

Os municípios em gestão inicial cumprem os requisitos anteriores à NOB-SUAS, ou seja, estão pendentes com a comprovação da criação de Conselho, Fundo Municipal e Plano de Assistência Social. É o nível que menos exige responsabilidades do município e, proporcionalmente, menos financia a execução da Política de Assistência Social.

A gestão básica exige maior desempenho do município para a construção do que preconiza o SUAS, em que se destacam: a existência de CRAS (em número e capacidade de acordo com o porte do município); a realização de diagnóstico de áreas de risco e maior vulnerabilidade social; e a manutenção de Secretaria Executiva no Conselho de Assistência Social. Igualmente, intensifica-se a necessidade dos CRAS nos territórios de maior vulnerabilidade e risco social, valorizando o controle social enquanto mecanismo de transparência.

Na gestão plena, verifica-se maior número de pré-requisitos, visto que se exigem

sistema municipal de monitoramento e avaliação, execução da proteção social especial de alta complexidade, gestor do fundo lotado no órgão responsável pela assistência social e política de recursos humanos formados por servidores públicos.

Em conformidade com o Art. 6º da LOAS (2011), “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)”. As responsabilidades dos municípios, conforme os níveis de gestão, constituem-se de:

**Quadro 9 – Distribuição das responsabilidades na gestão da PAS pelo nível de Gestão**

<b>Inicial</b>	<b>Básica</b>	<b>Plena</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municionar com dados a rede SUAS.</li> <li>- Inserir as famílias mais vulneráveis no Cadastro Único (Lei n.º 10.836/04).</li> <li>- Preencher o plano de ação no SUAS-Web.</li> <li>- Apresentar o relatório de gestão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municionar com dados a rede SUAS.</li> <li>- Inserir as famílias mais vulneráveis no Cadastro Único (Lei n.º 10.836/04).</li> <li>- Preencher o plano de ação no SUAS-Web.</li> <li>- Apresentar o relatório de gestão.</li> <li>- Participar da gestão do BPC.</li> <li>- Participar de ações (locais, regionais, estaduais) para atenção às demandas de média e alta complexidades.</li> <li>- Supervisionar a rede própria e a conveniada.</li> <li>- Criar o vínculo SUAS com as entidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Municionar com dados a rede SUAS.</li> <li>- Inserir as famílias mais vulneráveis no Cadastro Único (Lei n.º 10.836/04).</li> <li>- Preencher o plano de ação no SUAS-Web.</li> <li>- Apresentar o relatório de gestão.</li> <li>- Participar da gestão do BPC.</li> <li>- Participar de ações (locais, regionais, estaduais) para atenção às demandas de média e alta complexidade.</li> <li>- Supervisionar a rede própria e a conveniada.</li> <li>- Criar o vínculo SUAS com entidades, projetos e programas de inclusão produtiva.</li> <li>- Programa ampliado de CREAS.</li> <li>- Vínculo SUAS com entidades parceiras.</li> <li>- Avaliação de resultados.</li> </ul>

Fonte: NOB-SUAS/2012.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS determina as diretrizes que organizam a Política de Assistência Social, objetivando uma gestão articulada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, superando práticas historicamente fragmentadas, desarticuladas e sobrepostas. Os objetivos do SUAS são utilizados pelos órgãos gestores como norteadores da elaboração e da execução da Política de Assistência Social em âmbito local.

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do Art. 6º; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (LOAS, 2011,

p. 12-13).

Nessa perspectiva, o órgão gestor local da Política de Assistência social tem como funções o planejamento e o controle das ações executadas, com a finalidade de atender os objetivos preconizados na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

O planejamento é um instrumento pelo qual podem-se definir, antecipadamente, várias ações a serem implementadas pela Política de Assistência Social, baseadas em diagnósticos e no Pacto de Aprimoramento da Gestão<sup>19</sup> do SUAS. É possível, também, determinar objetivos e metas das atividades, além de coordenar meios e recursos para atingir os objetivos preestabelecidos relacionados ao que se deseja alcançar, estabelecer prazos e instrumentos a serem utilizados, bem como definir ações necessárias ao cumprimento das metas.

Na Política de Assistência Social, a operacionalização do planejamento é materializada através da elaboração e implementação do Plano de Ação Anual, sendo todo o processo orientado pelo Plano Municipal de Assistência Social, elaborado para quatro anos da gestão e parte do Plano Plurianual Municipal ou do Distrito Federal (PPA).

A Lei Orgânica da Assistência Social, em seu Art. 30, prevê que:

É condição para os repasses de cofinanciamento, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e o Plano de Assistência Social. (BRASIL, 1993, p.12).

O Plano de Assistência Social orienta o planejamento anual, permitindo a tomada de decisões e a organização das ações, com vistas a promover as transformações desejadas na realidade de vida da população-alvo.

O processo de monitoramento é imprescindível no planejamento, a fim de prever a necessidade de mudanças de rumo durante o andamento do projetado; a mudança é possível, porque o planejamento não é algo permanente, mas passível de alterações.

O monitoramento é o acompanhamento sistemático e contínuo da execução do Plano de Ação, a fim de verificar o cumprimento de objetivos e metas, e a necessidade de ajustes.

---

19 O Pacto de Aprimoramento do SUAS firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios é o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, e se constitui em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. (BRASIL, 2012, p. 26).

Possibilita o aprimoramento da sua operacionalização, de modo a atender a realidade descrita em diagnóstico prévio elaborado pela equipe técnica.

Os mecanismos de controle estabelecidos pela LOAS são imprescindíveis para que ocorram a transparência das ações e a participação da sociedade no planejamento e execução das ações da Política de Assistência Social. São realizados através do Conselho Municipal de Assistência Social, constituído por representantes da sociedade e de segmentos vinculados ao SUAS, de forma paritária, garantindo sua autonomia em relação ao Estado.

Para que as dimensões Diagnóstico, Planejamento, Execução, Monitoramento e Avaliação constituam a gestão do SUAS, devem ser pensadas como um processo em movimento, interligadas e interdependentes na mesma dinâmica, em uma perspectiva de gestão alinhada com princípios democráticos da gestão pública.

Para que os municípios realizem a gestão do Sistema Único de Assistência Social, em âmbito local, faz-se necessária a garantia de um quadro de referência de profissionais ao exercício de funções essenciais à gestão, determinadas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS.

As funções essenciais para a gestão do SUAS, em âmbito municipal, são:

- Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social;
- Coordenação da Proteção Social Básica;
- Coordenação da Proteção Social Especial;
- Planejamento e Orçamento;
- Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social;
- Gerenciamento dos Sistemas de Informação;
- Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios;
- Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial;
- Gestão do Trabalho;
- Apoio às Instâncias de Deliberação (NOB/SUAS-RH 2006).

Em conformidade à sistematização dos serviços na lógica do SUAS, cada função descrita é essencial, são como engrenagens que dependem da outra para o funcionamento do todo, garantindo a execução das ações socioassistenciais em âmbito municipal.

A Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social tem a função de coordenar ações de gestão da Política de Assistência Social, elaborar o diagnóstico socioassistencial que fundamenta o planejamento e a execução da política em âmbito municipal, e realizar o monitoramento e a avaliação, função esta, geralmente, executada pelo Gestor da Política.

A Coordenação da Proteção Social Básica é responsável pelo gerenciamento dos serviços de proteção básica por meio do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF,

valorizando as particularidades de cada grupo familiar, a fim de fortalecer vínculos familiares e comunitários, executados nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Igualmente, realiza o planejamento e o monitoramento da rede socioassistencial que atende as famílias em situação de vulnerabilidade social no âmbito municipal.

A Coordenação da Proteção Social Especial faz a gestão dos serviços de atendimento especializado a famílias e indivíduos – PAEFI, com o intuito de fortalecer a proteção dos indivíduos à frente de um conjunto de condições que os tornam vulneráveis, situações de riscos pessoal e social, por exemplo, maus-tratos físicos e psíquicos, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, ocorrência de abandono, situação de trabalho infantil, abuso sexual, entre outras. Esses serviços são ofertados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

O Gerenciamento dos Sistemas de Informação realiza a gestão da informação referente a todos os serviços ofertados pela Política de Assistência Social local. Trata-se dos dados obtidos pela rede de atendimento sobre os serviços realizados e o público atendido, procurando selecionar a informação relevante para a definição dos melhores processos, a agilização de procedimentos e fluxos, facilitando, por sua vez, a tomada de decisões e os controles público e social de toda a operação que envolve a Política.

A alimentação dos sistemas de informação possibilita a produção de informações e de conhecimento da realidade local. Para tanto, responsabiliza-se por: alimentar os sistemas dos Governos Federal e Estadual; desenvolver seus próprios sistemas municipais, disponibilizando, à sociedade, informações sobre a aplicação de recursos e suas ações; e monitorar e avaliar a rede socioassistencial, de forma a acompanhar a qualidade do atendimento oferecido aos usuários.

O Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios está intimamente vinculado ao Planejamento, pois a NOB/2012 descreve a estrutura dos Planos, que devem ter, entre outros, diagnóstico socioterritorial, metas estabelecidas, resultados e impactos esperados, indicadores de monitoramento e avaliação, e espaço temporal de execução. Dessa forma, os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação se articulam enquanto estratégias fundamentais para o aprimoramento da gestão e a qualificação dos serviços e benefícios.

O monitoramento, por sua vez, é considerado uma função “inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas” (BRASIL, 2012).

O monitoramento e o controle da Rede Socioassistencial visam o acompanhamento e o assessoramento das ações socioassistenciais desenvolvidas no município, considerando as determinações da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica 2012 – NOB-SUAS/2012.

Para tanto, utiliza-se como normativa norteadora a Portaria 329/2006 do MDS, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação. A norma define que:

São consideradas ações de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas. (BRASIL, 2006, p. 1).

O monitoramento, segundo Piecha e Valerelli (2008), tem como funções: retroalimentar a gestão e subsidiar a melhoria da implementação, otimizando a utilização dos recursos e a redução dos custos; guiar, revisar e ajustar o desenvolvimento dos serviços; possibilitar a transparência na informação e fortalecer a comunicação.

A Gestão do Trabalho fundamenta-se na criação e na manutenção de estruturas de referência técnica e institucional ao trabalho no SUAS, de forma permanente, estabelecendo regulamentações e pactuações, por meio de controle democrático da sociedade civil, em mesas de negociação, conselhos, instâncias de pactuação e instituição de rede de formação permanente dos trabalhadores do SUAS.

A concepção de gestão do trabalho no SUAS supõe processos unificados e construídos coletivamente com definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com implementação de condições condignas de trabalho. Portanto, trata-se de uma gestão que obedece às diretrizes da participação e democratização de processos que ampliem e qualifiquem trabalho e os direitos. (BRASIL, 2011, p. 22).

A concepção da Gestão do Trabalho na assistência social preconiza o processo de conquista progressiva de relações de trabalho estáveis e protegidas, de condições institucionais, para a realização de ações a fim de atingir os objetivos do SUAS.

A implantação e a consolidação da Gestão do Trabalho enfrentam, cotidianamente, as disparidades e os baixos vencimentos; a elevada e desigual carga horária de trabalho; o não cumprimento da redução de jornada de trabalho da assistente social; a inadequação ou inexistência das mesas de negociação; a existência de capacitações pontuais; a demanda por

orientações e regramentos que estruturam e qualifiquem a relação entre cargos, perfis e serviços; e a ausência de condições institucionais para a garantia de direitos no atendimento aos usuários. Além de falta de condições e mecanismos de valorização e garantias ao exercício das prerrogativas profissionais na participação das decisões institucionais, realização de pesquisas, estudos e aprimoramento intelectual.

As instâncias deliberativas do SUAS estão regulamentadas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que define como competência dos conselheiros a possibilidade de tomar decisão sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais. Portanto, não é consultivo, mas sim deliberativo, posto que decide sobre as ações a serem realizadas.

No Art. 16 da LOAS, definem-se as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e com composição paritária entre governo e sociedade civil, estando os Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo.

Existem, ainda, as instâncias de pactuação, que são a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs), as quais se constituem como espaço de articulação e expressão das demandas dos gestores federais, estaduais e municipais, com o poder de pactuar sobre aspectos operacionais da gestão do SUAS.

O Planejamento e Orçamento tem a função de elaborar os planos em conformidade com o modelo orçamentário brasileiro, definido na *Constituição Federal de 1988*, por meio de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA da Assistência social do município, além de acompanhar sua execução, monitorando o orçamento, a fim de, se necessário, realizar ajustes e adequações nas despesas dos serviços oferecidos, de modo a respeitar as legislações de responsabilidade fiscal e a prestação de contas referente aos cofinanciamentos federal e estadual.

O Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social é de responsabilidade do Gestor da Política de Assistência Social, segundo determina a LOAS (2011), que é o ordenador das despesas com os serviços executados com recursos municipais, estaduais e federais, cabendo-lhe o controle, o acompanhamento e a prestação de contas aos órgãos de controle, tais como, o Conselho Municipal de Assistência Social.

Com relação ao repasse de recursos à Política de Assistência Social, vale destacar que o financiamento federal no âmbito do SUAS ocorre por meio de transferências automáticas, na modalidade Fundo a Fundo, em uma lógica de gestão compartilhada, envolvendo União, estados e municípios, para o aprimoramento da gestão e da execução de serviços, programas,

projetos e benefícios.

De acordo com a NOB SUAS/2012, para que ocorra o cofinanciamento federal, os estados, municípios e Distrito Federal devem ter constituídos e em funcionamento o Conselho de Assistência Social (CAS), o Plano de Assistência Social, elaborado e aprovado pelo CAS, e o Fundo de Assistência Social. Ora, ocorre que, mesmo cumprindo as prerrogativas acima, os entes federativos vêm sofrendo sérios problemas de redução no financiamento do SUAS, uma vez que o direcionamento de recursos não tem natureza apenas técnica, mas política.

Instituiu-se na Portaria/MDS n.º 36, de 25 de abril de 2014:

Art. 1º Dispor acerca dos procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, e disciplinar a suspensão temporária do repasse de recursos do cofinanciamento federal transferidos para a execução dos serviços socioassistenciais pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2014, p. 01).

Mediante a normativa, os procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, em relação a municípios com recursos financeiros em suas contas bancárias, por período igual ou superior a três meses, será o bloqueio e/ou suspensão dos repasses de recursos financeiros.

O impacto gerado pela Portaria/MDS n.º 36/2014 nos Municípios de Pequeno Porte II é o desfinanciamento das ações do SUAS, visto que os processos licitatórios exigidos pelos Tribunais de Contas são de grande morosidade, os quais, com frequência, não conseguem finalizar os processos. Verifica-se que, nos municípios e proximidades, não há empresas que disponham da documentação exigida para que ocorra a compra dos itens necessários à manutenção dos serviços.

Dessa forma, as contas bancárias dos Municípios de Pequeno Porte II, em sua maioria, terão saldo financeiro, já que não conseguem realizar os procedimentos necessários, de acordo com as legislações, para aquisição e manutenção de itens essenciais à execução das ações.

Não obstante os limites impostos por essa Portaria, em 2016, o SUAS foi novamente impactado com a redução significativa de seus recursos, após a implantação da política de austeridade fiscal determinada na Emenda Constitucional n.º 95/2016, a qual congelou, por vinte anos, as despesas primárias, tanto as relacionadas ao custeio, quanto as de investimentos. Isso significa que, nesse período, não ocorrerá o crescimento real das despesas e os recursos

destinados aos serviços socioassistenciais não serão prioritários, inclusive com riscos de serem insuficientes.

Mediante o orçamento ínfimo disponível às políticas sociais, no apagar das luzes do ano de 2019, em 20 de dezembro, foi publicada a Portaria n.º 2.362. do Ministério da Cidadania, estabelecendo procedimentos para a execução financeira dos recursos da assistência social, priorizando o repasse para os municípios individualizados dos programas e com menor saldo. Sob o discurso de reequilíbrio financeiro no SUAS, essa medida acarretou graves consequências aos municípios brasileiros, pois foram depositados, parcialmente, as parcelas atrasadas de 2019, além da diminuição do valor do repasse mensal destinado à oferta dos serviços do SUAS para o ano de 2020. Na prática, isso correspondeu de 30% a 70% de recursos financeiros a serem repassados aos entes federativos, ainda que tenha ocorrido vários movimentos em defesa do SUAS.

### 2.3 INSTÂNCIAS DE PACTUAÇÃO E NEGOCIAÇÃO NO SUAS: PROJETOS EM DISPUTA

A *CF/1988*, em suas inovações, implementa a gestão descentralizada e participativa, fomentando um processo de reformulação das tradicionais formas federativas de distribuição de poder político e financeiro, estabelecendo a atribuição de cada nível de governo no pacto federativo e desenhando novas formas de organização e de gestão pública (SOUZA, 1996).

O processo de descentralização utiliza a estratégia de fortalecimento do poder local a partir da municipalização das políticas sociais (FLEURY, 2004). Dessa forma, para Borja (1988), fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferindo aos gestores locais um poder efetivo, significa gerar ou fortalecer instituições que, próximas dos cidadãos, passam a dar sustentabilidade à democracia por meio da participação.

A PAS, organizada pelo Sistema Único de Assistência Social –SUAS, estabelece o modelo de gestão compartilhada:

A gestão compartilhada, geralmente, é pensada sob a perspectiva das instâncias federadas, no entanto, pode também ser compreendida como interação entre as forças sociais e políticas que se integram e se sobrepõe a particularismos. O caminho do compartilhamento pode iniciar-se com a construção de objetivos convergentes que, para o caso do SUAS, inicia-se com a ampliação da proteção social não contributiva. (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p.76).

A participação social ocorre através de conselhos deliberativos, conferências e

instâncias de pactuação e negociação compostas por representantes da sociedade civil e representantes dos poderes instituídos. No que tange à Política de Assistência Social, as instâncias de pactuação são: Comissão Intergestora Tripartite – CIT, Comissão Intergestora Bipartite – CIB e Conselhos de Assistência Social<sup>20</sup>, os quais funcionam como arenas para a discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão.

A Comissão Intergestora Tripartite – CIT denomina-se como “instância de articulação, negociação e pactuação entre os gestores municipais, estaduais e federal, no que diz respeito à operacionalização do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social” (NOB/SUAS, 2005, p. 44). A referida Comissão é composta pela União, representada pelo órgão gestor federal, Estados e Distrito Federal. Os últimos são representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social – FONSEAS e municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS.

Sintetizando as funções da CIT, podemos elencar como as principais: pactuar estratégias para implantação e operacionalização; estabelecer acordos sobre questões operacionais da implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios; atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação; pactuar os critérios e procedimentos de transferência de recursos para cofinanciamentos; entre outras competências.

O FONSEAS também se constitui como uma instância de negociação, visto que tem a função de discutir, negociar e pactuar sobre as ações da assistência social; nesse movimento, busca ampliar o processo descentralizado e participativo da assistência social; e consolidar a articulação entre as Secretarias Municipais para melhorar a cobertura e a eficiência das ações, evitando a fragmentação e a dispersão de recursos.

As articulações realizadas pelo FONSEAS têm o intuito de atingir os seguintes objetivos:

- contribuir para a definição e a formulação de diretrizes básicas, a fim de subsidiar o aprimoramento da Política de Assistência Social;
- defender e posicionar-se em favor dos interesses dos Estados e Distrito Federal na execução da Política de Assistência Social;
- fortalecer a participação dos Estados e do Distrito Federal na definição e

---

<sup>20</sup> Em relação aos Conselhos Municipais de Assistência Social/Controle Social, estes vão ser discutidos no “Capítulo 3”.

implementação da Política de Assistência Social, como política pública estatal na perspectiva de garantia dos direitos dos seus usuários;

- promover o intercâmbio de experiências e ações que facilitam a operacionalização da Política de Assistência Social, respeitando as diversidades regionais;
- articular ações junto aos poderes executivo e legislativo para ampliação de recursos financeiros que viabilizem a Política de Assistência Social;
- contribuir com as demais políticas públicas para a integração e aperfeiçoamento da Política de Assistência Social;
- participar das instâncias de pactuação (Comissão Intergestores Tripartite – CIT) e de deliberação (Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS) da Política de Assistência Social e demais setores, quando solicitado;
- propor estudos e pesquisas que contribuam para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social. (FONSEAS, 2022).

Comissão Intergestora Bipartite – CIB é constituída por representantes indicados pelo órgão gestor estadual da PAS e por gestores municipais indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – COEGEMAS, observando: os níveis de gestão no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a representação regional e o porte dos municípios de acordo com o que estabelece a Política Nacional de Assistência Social.

A CIB é um espaço de articulação e interlocução dos gestores municipais e estaduais da Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS. Nessa perspectiva, as pactuações são as negociações e os acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS.

A Comissão Intergestores Bipartite de Mato Grosso do Sul (CIB/MS) foi instituída em 02 de junho de 1999, sendo uma das primeiras no país. Possui secretaria executiva que realiza funções administrativas, possibilitando a sua funcionalidade. Conta também com quadro técnico e administrativo do órgão gestor correspondente. A CIB é composta por representantes dos gestores municipais e estadual. De acordo com as informações obtidas no *site* oficial da Secretaria de Estado de Direitos Humanos Assistência Social e Trabalho – SEDHAST, a CIB tem por competência:

- pactuar a organização do Sistema Estadual de Assistência Social proposto pelo órgão gestor estadual, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta da proteção social básica e especial no âmbito do SUAS,

na sua esfera de governo;

- estabelecer acordos acerca de encaminhamentos de questões operacionais relativas à implantação dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS;
- atuar como fórum de pactuação de instrumentos, parâmetros, mecanismos de implementação e regulamentação complementar à legislação vigente, nos aspectos comuns à atuação das duas esferas de governo;
- pactuar medidas para aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional;
- avaliar o cumprimento dos requisitos relativos às condições de gestão municipal para fins de habilitação e desabilitação;
- habilitar e desabilitar, a qualquer tempo, os municípios para as condições de gestão estabelecidas na legislação em vigor;
- renovar a habilitação de acordo com a periodicidade estabelecida neste Regimento Interno;
- pactuar a distribuição/partilha de recursos estaduais e federais destinados ao cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais, sendo os últimos com base nos critérios pactuados na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS;
- pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais para municípios;
- estabelecer interlocução permanente com a CIT e as demais CIBs, para aperfeiçoamento do processo de descentralização, implantação e implementação do SUAS;
- observar, em suas pactuações, as orientações emanadas da CIT;
- elaborar e publicar seu Regimento Interno;
- publicar as pactuações no *Diário Oficial do Estado*, enviar cópia à Secretaria Técnica da CIT e ao Conselho Estadual de Assistência Social, quando for o caso;
- submeter à aprovação do Conselho Estadual de Assistência Social as matérias de sua competência;
- estabelecer acordos relacionados aos serviços, programas,

projetos e benefícios a serem implantados pelo Estado e Municípios enquanto rede de proteção social integrante do SUAS no estado;

- pactuar os consórcios públicos e o fluxo de atendimento dos usuários;
- avaliar o cumprimento dos pactos de aprimoramento da gestão, de resultados e seus impactos. (SEDHAST, 2022).

No Mato Grosso do Sul, a CIB é composta por 12 representantes, entre titulares e suplentes dos municípios, e 12 representantes, entre titulares e suplentes, da gestão estadual. É constituída também por Coordenadora, Coordenadora Adjunta e Secretaria Técnica que organiza as reuniões. A composição atende às exigências estabelecidas na NOB-SUAS (2012). Os municípios são representados por gestores/as de todas as macrorregiões de desenvolvimento do estado de Mato Grosso do Sul, indicados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social – COEGEMAS.

O COEGEMAS é uma representação estadual que compõe o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS, o qual é uma associação civil, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, de duração indeterminada, regendo-se por estatuto e normas próprias, representando os municípios brasileiros junto ao Governo Federal, especialmente, junto ao Ministério da Cidadania, e aos governos estaduais, para fortalecer a representação municipal nos Conselhos, Comissões e Colegiados, em todo o território nacional.

O Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social – COEGEMAS segue as diretrizes estabelecidas no CONGEMAS, a saber: defender a Assistência Social como Política de Seguridade, conforme os princípios constitucionais e as diretrizes da LOAS; assegurar a perspectiva municipalista da Assistência Social, buscando o atendimento e a efetivação de uma rede de serviços adequada às características regionais e locais através de um processo que garanta recursos financeiros das três esferas de governo aos municípios; participar da formulação da PNAS, acompanhando a sua concretização nos planos, programas e projetos; coletar, produzir e divulgar informações relativas à área de assistência social.

A implantação do SUAS, estabelecido enquanto sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão da PAS a fim de garantir proteção social, promove um novo desenho da Política, prevê a participação da sociedade civil, dentro dos espaços governamentais, no controle social e nas múltiplas instâncias de negociações

capazes de ampliar os canais de participação.

Nessa perspectiva o compartilhamento da gestão tem correspondência com o pressuposto da cooperação que se, por um lado, cria uma possibilidade de agregação de diferentes atores (as diferentes instâncias federadas, os poderes da república e a sociedade civil), por outro, tem latente a dificuldade de construção dos objetivos comuns, sobretudo em torno de temas que, em sua gênese, implica princípios ideopóliticos. (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p.76).

A existência desses espaços de negociação e pactuação por si só não garantem a descentralização do poder, nem mesmo a democratização de acessos, visto que, de acordo com Avritzer (2010), “o sucesso da participação depende da interação entre a sociedade civil e sociedade política em que as variáveis políticas e culturais têm relevância, uma vez que influenciam a escolha do próprio desenho institucional” (AVRITZER, 2010, p. 89).

Nessa perspectiva, Dagnino (2006, p. 5) acrescenta que a existência de “coincidência entre o projeto político dos representantes do estado e da sociedade civil, em um contexto político, é caracterizado de confluência perversa”.

As instâncias de negociação e pactuação instituídas pós-*CF/1988*, mesmo com representação paritária, não estão livres de manipulações e divergências, caracterizados que são pela lógica da defesa dos interesses particulares: “Esse clima de tensão é mais perceptível no plano local, onde os atores sociais se relacionam mais diretamente e reconfiguram as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de práticas clientelísticas e patrimonialistas” (GOHN, 2002, p.17).

Podemos acrescentar ainda que, mesmo dentre os que se agrupam como representantes do mesmo seguimento, por exemplo, os representantes do estado ou da sociedade civil, têm seus projetos pautados por seus interesses e anseios, que se caracterizam como projetos em disputa no interior do mesmo segmento ou não.

Compreender as nuances existentes nos espaços de discussão e decisão exigem dos profissionais envolvidos estratégias forjadas por meio da fundamentação em seus conhecimentos técnicos, éticos e políticos, para realizar alianças e pactuações em busca da garantia e ampliação de direitos.

Para Lopes e Rizzotti (2013),

a ideia de pacto ganha força, pois os mesmos podem ser firmados tanto em torno da construção de novos patamares de proteção e direitos, como para o aperfeiçoamento, definindo metas e a temporalidade para o seu cumprimento. (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 77).

As autoras acrescentam que a concepção de “pactuar envolve convencimento, concordância e compromisso” (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p.77). As decisões tomadas nas instâncias de pactuação, principalmente, em âmbito local, são fruto de acordos coletivos, emanados de diversas explanações, discussões e interlocuções de seus membros.

Considerando que os representantes do COEGEMAS, que fazem parte da composição da CIB, têm mandato de igual período ao do prefeito de seu município, podendo ser substituído a qualquer momento, remete-nos a pensar o processo que envolve a nomeação desses gestores municipais de Assistência Social. Muitas vezes, são as “primeiras-damas” e/ou pessoas envolvidas diretamente com a política partidária local, ou até mesmo líderes religiosos, que assumem a representação. Verifica-se, portanto, a presença do patrimonialismo, ainda impregnado pela herança cultural do assistencialismo no surgimento da Assistência Social.

Para Benini, Benini e Moraes (2012, p. 91), “os ocupantes de um cargo de ‘livre provimento’ tendem a instituir verdadeiros ‘feudos’ para defender seu posto, construindo um conjunto de estratégias no intuito de evitar mudanças e manter o *status quo*”. Colocando, dessa forma, a preocupação com a melhoria dos serviços públicos em segundo plano, visto não ser sua prioridade.

A gestão compartilhada do SUAS é baseada na representatividade em instâncias deliberativas, o que ampliou, sem sombra de dúvidas, a participação nas decisões. Ainda assim, é necessário entender quem são e quem representam os membros que compõem esses espaços de tomada de decisões, levando em conta as variáveis que constituem o processo decisório, permeado por projetos em disputa.

Durante as reuniões da CIB/MS, é realizada uma orientação pelos técnicos da gestão estadual direcionada aos gestores municipais, no início de seus mandatos, indicando a importância da presença, nas reuniões, dos técnicos de referência da gestão municipal da PAS. Salienta-se que essas assistentes sociais são profissionais com conhecimento técnico, ético e político, para auxiliá-los na participação das tomadas de decisões demandadas nessas instâncias deliberativas, prática esta que também ocorre nas reuniões do COEGEMAS, onde os técnicos têm direito a voz, participando das discussões.

A presença de assistentes sociais nas reuniões do COEGEMAS e CIB, no Mato Grosso do Sul, é vista pelos gestores municipais da PAS como fundamental para discussão das temáticas e normatizações. As profissionais são responsáveis pela realização das orientações sobre as informações obtidas aos demais trabalhadores do SUAS, em seus municípios.

Nessa perspectiva, fica evidente que alternativas e estratégias para além do processo formal são necessárias na tentativa de que os espaços das instâncias deliberativas sejam

tensionados também pelas discussões que evidenciem a defesa dos interesses dos usuários, bem como dos trabalhadores do SUAS.

Compreende-se que tanto o CONGEMAS como o COEGEMAS são espaços de debate político. Nota-se que os sujeitos envolvidos, por um lado, realizam a defesa de demandas por estruturas, recursos e ampliação de serviços socioassistenciais; reivindicam também a elaboração de normativas que regulam a oferta e o repasse de recursos; o estabelecimento de estratégias de implementação, dos sistemas de apoio à execução e avaliação do SUAS. Por outro lado, podem defender interesses diversos aos da PAS, que impactam diretamente na operacionalidade da PAS, fragilizando a possibilidade do reconhecimento da PAS como política de Estado.

Essas situações podem ser verificadas em função de contextos eleitorais, perfil dos mandatos, correlação de forças internas, trajetória das políticas sociais, culturas tradicionais e conservadoras, estruturas administrativas, orçamentárias e financeiras incompatíveis, entre outros aspectos. (LOPES; RIZZOTTI, 2013).

#### 2.4 A GESTÃO DO SUAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

Neste item, será tratada a gestão do SUAS na pandemia, enfatizando o planejamento e o financiamento das ações executadas. Ressaltamos que o estado de Mato Grosso do Sul seguiu as normativas federais, visto que não há publicações estaduais com regulamentações específicas para o estado e os municípios, o que se constituiu um desafio, tanto no planejamento como na execução dos serviços socioassistenciais.

O Senado Federal aprovou o decreto legislativo n.º 06, no dia 20 de março de 2020, que reconhece o estado de calamidade pública no Brasil em decorrência da pandemia do coronavírus. O referido decreto permite que o orçamento definido pela União seja modificado, autorizando alterações para despesas que não estavam previstas, assim como libera o não cumprimento das metas fiscais para custear ações de combate à pandemia. No mesmo ano, é aprovada a Emenda Constitucional n.º 106, em 7 de maio de 2020, estabelecendo que, durante a vigência de estado de calamidade pública nacional, em decorrência da pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, para atender às necessidades decorrentes dessa situação.

Mediante estas normatizações, inicia-se uma avalanche de publicações de legislações pertinentes de enfrentamento à situação de pandemia vivenciada no país. No tocante à PAS, não foi diferente, sendo necessário que os gestores estaduais e municipais da PAS agissem de imediato para reorganizar e readequar a gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios

oferecidos à população usuária dessa política.

A tomada de decisões precisa acompanhar a velocidade do agravamento da situação, enfatizando a resolução de problemas relacionados a recursos para concessão de benefícios eventuais; o reordenamento dos serviços, a fim de evitar a contaminação dos usuários e trabalhadores; e dar respostas às requisições normativas estabelecidas via portarias do Governo Federal ao cofinanciamento de ações que precisam ser planejadas e executadas o mais breve possível. Devemos levar em conta que é, nesse panorama de pandemia, que se encontram as assistentes sociais dos órgãos gestores municipais, soterradas de trabalho e sob pressão para dar respostas urgentes a problemas que se agravavam a cada dia.

Vale mencionar que, além dos impactos causados diretamente pela situação de calamidade pública, a falta de financiamento público na PAS brasileira enfrentada nos últimos anos escancarou a precarização, a intensificação e a flexibilização vivenciada no trabalho cotidiano das assistentes sociais, agravadas no período da pandemia.

Para que o reordenamento das ações da PAS se realizasse de forma rápida e eficaz, as assistentes sociais atuantes nos órgãos gestores da PAS, em âmbito municipal, que se encontravam em linha de frente, planejando e executando ações de enfrentamento às consequências de ordem social, econômica e política da pandemia, debruçaram-se sobre as normativas publicadas e as possibilidades de escolha estratégicas para atender as demandas apresentadas pela população.

As medidas tomadas a nível federal foram realizadas de forma padronizada, cabendo aos municípios se readequarem conforme suas condições e necessidades. De maneira a compreender esse cenário, relacionaram-se as legislações pertinentes ao financiamento disponibilizado pela União.

**Quadro 10 – Recursos Financeiros do SUAS no período pandêmico**

<b>Normativas sobre recursos Financeiros</b>
Medida Provisória n.º 953, de 15 de abril de 2020, que abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica.
Resolução CNAS n.º 4, de 2 de abril de 2020, que altera o prazo para 30 de setembro de apresentação do plano de ação e relatório de atividades estabelecido no artigo 13 da Resolução CNAS n.º 14/2014, que era até o dia 30 de abril.
Decreto n.º 10.315, de 6 de abril de 2020, que prorroga, de ofício, a vigência de instrumentos e o prazo para bloqueio dos restos a pagar de transferências voluntárias. A prorrogação pode comportar o período de suspensão das atividades coletivas, sem interromper o repasse de recursos às OSCs.
Portaria SNAS/SEDS/MC n.º 369, de 29 de abril de 2020, que assegura o repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais, estruturação da rede do SUAS, e fortalecimento das Organizações da Sociedade Civil no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios devido à emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN.
Portaria SNAS/SEDS/MC n.º 378, de 7 de maio de 2020, que assegura repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário, na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, covid-19. Tal medida fortalece as Organizações da Sociedade Civil e amplia a possibilidade de parcerias entre as organizações e as gestões locais.

**Fonte:** a própria autora.

As assistentes sociais atuantes nos órgãos gestores municipais estão entre as profissionais que exercem as funções de gestão no SUAS, sendo encarregadas de compreender e interpretar as normativas relacionadas às medidas para: o enfrentamento da emergência de saúde pública; a garantia da continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da PAS; o atendimento nos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e de pessoas idosas; garantia de Proteção Social à População em Situação de Rua; o atendimento às Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar na rede socioassistencial; o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica – PSB e de Proteção Social Especial – PSE de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; os programas de atendimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE); e no atendimento aos adolescentes em medida protetiva de acolhimento.

As normativas mencionadas orientam sobre o modo como a prestação dos serviços será executada, mediante as requisições e demandas originárias do período de pandemia. Diante do grande risco de contaminação da população, assim como os rebatimentos da pandemia no agravamento das condições sociais, econômicas e culturais, por conta das restrições impostas, ocasionou-se a necessidade de reavaliar os planos em conformidade ao novo cenário, redirecionando as ações e a prestação de serviços socioassistenciais.

No contexto de desmonte do financiamento da PAS, a situação agravou-se com a pandemia. É nítido o agravamento das condições de vida de parcela da população brasileira,

principalmente, a que vive em condição de pobreza, visto que foi diretamente atingida pelas consequências, não apenas epidemiológicas, mas também sociais do novo coronavírus. Isso porque, entre as medidas de prevenção ao contágio, estão o distanciamento e o isolamento social, impactando diretamente na renda e na sobrevivência da classe trabalhadora, com consequente acirramento das desigualdades sociais e aumento da demanda pelos serviços ofertados na rede socioassistencial.

Em resposta aos desafios enfrentados pela oferta de proteção social, o Governo Federal editou uma série de medidas, dentre elas a Medida Provisória n.º 953/2020, com a destinação de um crédito ao Ministério da Cidadania. No entanto, trata-se de um “abono” extraordinário, emergencial e temporário, a ser utilizado no enfrentamento à pandemia, não se configurando como recomposição orçamentária aos serviços já existentes e ofertados.

Para regulamentar o repasse desses recursos extraordinários aos estados e municípios, foram publicadas a Portaria/MC n.º 369 de 29 de abril de 2020, que dispõe sobre o repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do SUAS, e a Portaria/MC n.º 378 de 07 de maio de 2020, cuja finalidade é aumentar a capacidade de resposta do SUAS, a fim de garantir a continuidade da prestação dos serviços de forma direta à população mais afetada pelos rebatimentos da pandemia. Nessa última, ocorreu a transferência aos blocos da Proteção Social e Especial, tendo como referência o valor repassado em fevereiro de 2020, permitindo uma maior flexibilidade no ordenamento das despesas, seguindo as regras já existentes.

A Portaria/MC n.º 369/2020 dispõe sobre o repasse financeiro para a execução de ações socioassistenciais e a estruturação da rede SUAS no enfrentamento à pandemia. O recurso foi dividido em categorias, sendo uma delas destinada à estruturação da rede do SUAS, com a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), para uso dos trabalhadores do SUAS. No entanto, o cálculo do montante financeiro baseou-se nos dados do Cad-SUAS, contemplando apenas trabalhadores considerados da linha de frente, ou seja, aqueles que executam o atendimento direto ao usuário. Nota-se que o cálculo ocorreu de maneira seletiva, pois excluiu os demais trabalhadores do sistema, como os prestadores de serviços gerais e os que executam funções de gestão.

Nessa mesma categoria, foi ainda disponibilizado recurso para aquisição de alimentos ricos em proteínas às pessoas idosas e pessoas com deficiência, atendidas pelo Serviço de Acolhimento Institucional e Centros-Dia, excluindo, por conseguinte, uma grande parcela dos usuários dos demais serviços socioassistenciais.

Na segunda categoria de financiamento, encontram-se as relacionadas às ações socioassistenciais, com alocação de recursos para as intervenções de alojamento, isolamento e

outras provisões para pessoas e/ou famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, afetadas pela pandemia. Sua regulamentação tem o intuito de ampliar as ações previstas no Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e Emergenciais. Contudo, como a finalidade do recurso é específica para o enfrentamento da pandemia, não se configura em ampliação da rede de serviços já existentes.

Os recursos dessa Portaria se estenderam a 65% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2020), como se as famílias em vulnerabilidade dos demais locais não fossem atingidas pelo vírus. Uma vez elegível, o município precisou assinar termo de aceite, elaborar o plano de ação e, posteriormente, realizar a prestação de contas ao Fundo Nacional de Assistência Social. Os critérios de elegibilidade foram estabelecidos a partir da existência de unidades públicas e estatais de atendimento no SUAS.

A contratação das entidades privadas tem como objetivo eleger a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. São disciplinadas por legislações específicas e seguem, obrigatoriamente, um regime regulamentado por lei, dentre as quais destacamos a Lei n.º 13.019/2014 de 31 de julho de 2014, alterado pela Lei n.º 13.204/2015, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A modalidade de participação das entidades privadas na esfera pública ocorre por meio do Chamamento Público, nos casos de serviços vinculados à PAS, desde que executada por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor. Com isso, diversas organizações sociais têm sido convocadas pelo Estado para o estabelecimento de parcerias, reforçando políticas compensatórias, de forma a amenizar o impacto negativo dos ajustes econômicos que tiram o Estado da sua primazia de condução e execução das políticas de proteção social.

Nos termos do Art. 30 da Lei n.º 13.019/2014, é possível dispensar o Chamamento Público nos casos de calamidade pública, para firmar parcerias com organizações da sociedade civil que desenvolvam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, que prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social. Na prática, todavia, quando os gestores não esbarram na morosidade dos procedimentos burocráticos, encontram dificuldades de priorização das demandas da área da assistência social em relação às demais políticas, especialmente, a de saúde.

O Decreto Federal n.º 10.315, de 6 de abril de 2020, prorroga, de ofício, a vigência de instrumentos e o prazo para bloqueio dos restos a pagar de transferências voluntárias. A

prorrogação pode comportar o período de suspensão das atividades coletivas, sem interromper o repasse de recursos às OSCs que realizam a parceria em curso, e abrir espaços estratégicos no auxílio aos atendimentos a população, mesmo que de forma remota, porém não se constitui como ampliação de recursos, mas sim adequação de seu uso.

Por fim, há a publicação da Lei Complementar Federal n.º 173, de 27 de maio de 2020, que prevê auxílio financeiro para o Sistema Único de Saúde – SUS e o SUAS, em valores definidos por cálculo baseado no quantitativo de habitantes. Sua utilização pode ser definida por seus gestores municipais sem critérios preestabelecidos, com grande flexibilidade em sua aplicação, o que deixa a PAS à mercê do entendimento dos gestores, tanto da definição do valor a ser destinado, quanto de como será sua utilização.

No que tange aos recursos financeiros destinados ao SUAS foram estabelecidas novos prazos para apresentação do plano de ação e relatório de atividades; repasses foram mantidos mesmo com a suspensão das atividades coletivas; criação de repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais, estruturação da rede do SUAS, e fortalecimento das organizações da sociedade civil; repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário, na execução de ações socioassistenciais.

As novas medidas tomadas para o enfrentamento a pandemia foram imprescindíveis para a continuidade da oferta dos serviços, mesmo em novos formatos, a fim de garantir a biossegurança dos usuários e trabalhadores, o que demandou dos assistentes sociais grande capacidade de articulação com os representantes da sociedade civil e reprogramar os percursos já estabelecidos em seu planejamento, para celeridade nas aprovações nos Conselhos Municipais de Assistência das ações a serem executadas e financiadas pelos novos recursos recebidos.

## 2.5 O MAPEAMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II

Apresentamos os municípios por região e os dados obtidos por meio de consulta nos *sites* oficiais das prefeituras dos municípios participantes, para construção do mapeamento das redes socioassistenciais instalada. A consulta ocorreu no período de 10 a 20 de janeiro de 2021. Vale ressaltar que a alimentação e atualização dos dados sobre a PAS, assim como as demais políticas, são de suma importância para viabilizar o acesso aos serviços pela população, e também para que estes dados sejam utilizados para construção de projetos e pesquisas que contribuam com o melhor desempenho da oferta destes serviços a população.

A região de Campo Grande é constituída por dez municípios e a capital, Campo Grande,

é considerada o maior centro urbano e econômico do estado, representando grande influência sobre as demais cidades da região, com relação a indústria, comércio e serviços.

**Figura 1** – Região de Campo Grande



Fonte: Mato Grosso do Sul (2015).

Os municípios de Pequeno Porte II da região são Ribas do Rio Pardo e Sidrolândia, localizados a menos de 110 quilômetros da capital Campo Grande- MS.

O município de Ribas do Rio Pardo tem 20.946 habitantes, de acordo com o *Censo 2010*, sendo estimada uma população de 24.966 para 2020, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O PIB *per capita* é de 40.490,38 e possui economia sustentada pelo setor de agropecuária, predominando a criação de bovinos. Apresenta, também, extrativismo de resina, carvão, uma indústria siderúrgica e um frigorífico.

A Política Municipal de Assistência Social é gerida pela Secretaria Municipal de Assistência Social. De acordo com as informações obtidas no *site* oficial da prefeitura, o município conta com uma rede de serviços socioassistencial. Na Proteção Social Básica, constam: um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes e Idosos; um Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; Serviço de Acolhimento institucional para Crianças e Adolescentes. No controle social, há o Conselho Municipal de Assistência Social e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Nos órgãos de defesa, aparece o Conselho Tutelar (CT).

O município de Sidrolândia tem uma população de 42.132 habitantes, conforme *Censo*

de 2010, com população estimada de 59.245 para 2020, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O PIB *per capita* é de 29.905,40, a economia é baseada na agricultura, conta com criação de bovinos e plantação de grãos, e setor de serviços é, igualmente, expressivo na arrecadação municipal.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania possui, em sua rede de serviços socioassistenciais: três Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, dois urbanos e um volante, para atender os distritos e áreas consideradas de difícil acesso; um Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes e Idosos; Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, há os Conselhos Municipais de Assistência Social e o de Direitos da Criança e do Adolescente. No órgão de defesa, há o Conselho Tutelar (CT).

A região de Dourados situa-se no centro-sul do estado e é composta por onze municípios, dentre os quais, o município de Dourados, considerado um dos maiores centros do agronegócio no Brasil, cuja cultura principal é a soja, e o principal polo comercial, industrial e de serviços da região.

Na região, predominam as grandes lavouras e a pecuária de corte, com a presença de grandes frigoríficos que trabalham com a exportação da carne bovina. Seguindo os mesmos padrões de qualidade e nível de importância econômica, mas em menor escala de produção, estão a suinocultura e a ovinocultura.

**Figura 2** – Região da Grande Dourados



Fonte: Mato Grosso do Sul (2015).

Os municípios de Pequeno Porte II que compõem a região de Dourados são: Caarapó, Itaporã, Maracaju, Rio Brillhante.

O município de Caarapó tem 25.767 habitantes, de acordo com o Censo de 2010, com população estimada de 30.593, para 2020, conforme Instituto Brasileiro Geográfico Estatístico – IBGE. Conta com uma população indígena de 4.370, segundo o *Plano Estadual de Assistência Social de Mato Grosso do Sul 2016-2019*, o PIB *per capita* é de 40.401,05, e a economia é baseada no turismo, concentrando empregos no setor de serviços.

A Secretaria Municipal de Assistência Social, conforme o *site* oficial da Prefeitura Municipal de Caarapó, possui, em sua rede de serviços, um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS urbano, um CRAS indígena, um Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes e Idosos, Serviço de Acolhimento para Crianças/Adolescentes e para Idosos (privado), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No Controle Social, possui os Conselhos de Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente e de Direitos do Idoso, e, nos órgãos de defesa, o Conselho Tutelar (CT).

Na busca por informações, no *site* oficial do município, verificou-se o organograma deste, o qual, na Secretaria Municipal de Assistência Social, a divisão dos setores era parcialmente conforme a NOB/SUAS-RH, e as competências da secretaria estavam disponíveis.

O município de Itaporã tem 20.865 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 25.162 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, conta com uma população indígena de 5.095, tem seu PIB *per capita* de 27.561,22, e as principais fontes econômicas são agricultura, pecuária e piscicultura, esta última em expansão, possuindo um dos maiores frigoríficos de peixe do país, com produção voltada à exportação.

De acordo com informações obtidas no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, disponibiliza, em sua rede de serviços, de um CRAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes e Idosos, um Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. Os Conselhos de Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente realizam o controle social no município.

No Portal da Transparência do município, não constam o PPA atual, apenas o de 2014, nem o organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social.

O município de Maracaju tem 37.405 habitantes, segundo o Censo de 2010, com população estimada de 48.022 para 2020. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 53.037, tem como principais fontes econômicas a agricultura e a pecuária, e as culturas de soja e milho impulsionam a maior parte da arrecadação municipal.

No *site* oficial da prefeitura, são descritas as competências da Secretaria Municipal de Assistência Social. Destaca-se que são elencadas como funções da Secretaria: ações relacionadas a outras políticas, por exemplo, habitação popular, nutrição, abastecimento, educação, saúde e lazer das comunidades; a formulação e a implementação de programas de ação, visando a melhoria do emprego e da renda. Em desacordo com as regulamentações do NOB-SUAS, ainda no *site*, é possível encontrar a descrição das unidades de serviços da assistência social com nome, endereço, telefone e nome do coordenador responsável.

Conforme *site* oficial da prefeitura e dados do IBGE Cidades, o município de Maracaju possui, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, três Centros de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Criança e Adolescente e dois para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes e um para Idosos (privada). No controle social, há o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Nos órgãos de defesa, encontra-se o Conselho Tutelar (CT).

O município de Rio Brilhante tem 30.663 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 38.186 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, tem PIB *per capita* de 57.462,37, as principais fontes econômicas são agricultura e pecuária, e possui culturas de soja e milho, as quais impulsionam a maior parte da arrecadação municipal.

No *site* oficial da prefeitura, aparecem as competências da Secretaria Municipal de Assistência Social. Chamou atenção o fato de ser semelhante à de outro município. Apresenta funções de outras políticas, tais como, melhorias de emprego, renda, habitação, abastecimento, saúde e educação para as comunidades de baixa renda. Igualmente, frisa que deve executar funções em conjunto com a Secretaria de Desenvolvimento, nos campos de cooperativismo e associativismo, com relação ao pequeno produtor. Ainda no *site* oficial, observou-se que o organograma apresentado traz apenas duas subdivisões, Gerência de Benefícios e Serviços Socioassistenciais, e Gerência de Desenvolvimento de Ações Comunitárias, em total desacordo com o SUAS. No Portal da Transparência, consta o *link* do PPA, porém não há nada anexado.

Segundo dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social

conta com as seguintes unidades em sua rede de serviços socioassistenciais: um CRAS, um CRAS Volante, duas Unidades de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes e Idosos, um CREAS e uma Unidade de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes. No controle social, há o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso.

A Região do Bolsão situa-se à nordeste e, em parte, à leste do estado, compõe-se de nove municípios, faz divisa com os estados de Goiás, Minas Gerais e São Paulo, sendo a principal via de acesso dos estados vizinhos ao Estado de Mato Grosso do Sul.

O Bolsão tem, como principal característica, ser uma região agropastoril com a economia voltada, principalmente, à pecuária, com expansão industrial na região de Três Lagoas, no setor de fabricação de celulose.

**Figura 3 – Região do Bolsão**



**Fonte:** Mato Grosso do Sul (2015).

Os Municípios de Pequeno Porte II que compõem a região do Bolsão são: Cassilândia, Paranaíba e Aparecida do Taboado. O município de Cassilândia tem 20.966 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 22.002 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 25.437,57 e a principal fonte econômica é a agropecuária.

No *site* oficial da prefeitura, identificamos apenas os dados da Secretaria Municipal de Assistência Social. No Portal da Transparência, há um *link* para acesso ao PPA 2018-2020,

porém os programas finalísticos com os valores a serem destinados a cada secretaria não foram anexados.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, três Unidades de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos (privada). No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

O município de Paranaíba tem 40.192 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 42.276 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 28.554,38 e principal fonte econômica é a pecuária.

No *site* oficial da prefeitura, aparecem as competências da Secretaria Municipal de Assistência Social. Destaca-se que apresenta funções de outras políticas, tais como, promoção, coordenação e execução de programas locais de educação, orientação, proteção e defesa do consumidor; intermediação de conflitos de interesse nas relações de consumo; orientação e prestação de assistência jurídica à população carente, proporcionando-lhe acesso à justiça e garantindo a defesa de seus direitos; e manutenção e conservação da Casa de Velórios Municipal.

Para execução dos serviços, a Secretaria Municipal de Assistência Social, segundo dados do *site* do IBGE Cidades, possui, em sua rede de serviços socioassistenciais, dois CRAS e três Unidades de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes (uma pública e quatro privadas); dois Serviços de Convivência para Idosos, um CREAS e uma Unidade de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (pública) e uma para Idosos (privada), um Centro de Atendimento à Mulher vítima de violência – CAM. No controle social, há o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, o Conselho Municipal dos Direitos do Idoso e o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência. Nos órgãos de defesa, conta com o Conselho Tutelar (CT) e a Delegacia da Mulher.

O município de Aparecida do Taboado tem 22.320 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 26.069 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 41.324,86. As principais fontes econômicas são a pecuária e, em expansão, a indústria, devido à localização estratégica de fácil acesso a São Paulo.

No *site* oficial do município, constam os dados da Secretária de Assistência Social e as unidades vinculadas, com endereço, telefone e horário de funcionamento. A descrição das competências está em conformidade com as ações da Política de Assistência Social, porém o organograma não traz a organização das normativas vigentes de acordo com o SUAS. No Portal da Transparência, há o *link* para consultar o PPA, porém não há nenhum anexo.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes e um para Idosos, um CREAS, duas Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

A região Cone Sul é composta por sete municípios e faz divisa com o estado do Paraná e com o Paraguai. Alguns de seus municípios são banhados pelo Rio Paraná. Há uma presença forte da agricultura familiar, nitidamente percebida por sua baixa taxa de urbanização, uma quantidade de assentamentos rurais expressiva, com produção de leite e fruticulturas, e aldeias indígenas nos municípios de Juti, Japorã e Eldorado.

**Figura 4** – Região do Cone Sul



**Fonte:** Mato Grosso do Sul (2015).

O Município de Pequeno Porte II que compõe a região Cone Sul é Naviraí, tem 46.424 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 55.689 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 27.838,29 e a

principal fonte econômica é a agropecuária, com expansão na indústria, devido à sua localização estratégica de fácil acesso aos estados do Paraná e de São Paulo, com destaque para Cooperativa Agrícola Sul-mato-grossense e Erva Mate Campanário.

No *site* oficial da prefeitura, identificamos que a Política Municipal de Assistência Social é comandada pela Gerência de Assistência Social. Há uma definição de assistência social, que se diz ser organizada pelo SUAS. No entanto, na descrição das competências, mencionam-se ações voltadas às políticas de trabalho e habitação, as quais não fazem parte do SUAS.

A presença de outras políticas sob responsabilidade da Gerência de Assistência Social é verificada em seu organograma, disponível no *site* oficial da Prefeitura. Na divisão de setores, está o CIAT, da Política de Trabalho e o Atendimento à Mulher vítima de violência.

Ainda no *site* oficial do município, em seu PPA 2018-2021, na descrição dos programas da assistência social, presente no item “Programa”, como Sistema Único de Assistência Social – SUAS, há, em seus objetivos, a realização de ações de outras políticas, tais como, de Habitação e Trabalho. Verificou-se, igualmente, a doação de óculos, que é função da Saúde, em descordo com o SUAS.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, dois CRAS, cinco Unidades de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, duas Unidades de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e um para Idosos, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

A região Pantanal é composta de cinco municípios e tem grande extensão territorial. Há, entre seus municípios, os dois maiores do estado em extensão, Corumbá e Aquidauana, é uma área sujeita a inundações periódicas e faz divisa com a Bolívia.

Vale ressaltar algumas características da região: possui pecuária extensiva, turismo ecológico de pesca e rural, comércio de fronteira e mineração, com destaque para os empreendimentos em fase de instalação e já instalados, Gasoduto Bolívia-Brasil, Hidrovia Paraguai-Paraná e Polo Mineiro Siderúrgico, que pressupõem alavancar o desenvolvimento econômico regional.

**Figura 5 – Região do Pantanal**

Fonte: Mato Grosso do Sul (2015).

Os Municípios de Pequeno Porte II que compõem a região Pantanal são Miranda, Anastácio e Aquidauana. Os dois últimos possuem uma particularidade que vale ser mencionada é o fato de serem vizinhos separados apenas pelo rio Aquidauana. Nas margens deste, desenvolveram-se os dois municípios e Miranda e é considerado o Portal do Pantanal.

O município de Anastácio possui 23.835 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 25.237 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 16.851,68, suas principais fontes econômicas são a agropecuária e o turismo ecológico, de pesca e rural, e possui aldeia indígena.

No *site* oficial da prefeitura, estão elencados os órgãos que compõem a Secretaria Municipal de Assistência Social, com definições, público-alvo, serviços, coordenadores e endereços. Estão descritas as competências da Secretaria e se observou a presença de ações relacionadas à Política do Trabalho e do Direito ao Consumidor, em desacordo com o SUAS, situação também verificada no organograma, no qual consta uma Coordenadoria de Qualificação de Mão de Obra e Geração de Emprego e Renda. No Portal da Transparência, não consta o PPA do município.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, um CRAS Volante, três Unidades de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos

Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA, o Conselho Municipal de Defesa da Pessoa Idosa – CMDPI. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

O município de Aquidauana possui 45.614 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 48.029 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 19.331,31. É considerada o Portal do Pantanal, sua principal fonte econômica são a agropecuária e o turismo ecológico de pesca e rural, e possui dez aldeias indígenas compostas pelo povo Terena, com uma população de 5.714 índios.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, dois CRAS, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, e uma para Idosos, um CRAM – Centro de Referência no Atendimento à Mulher, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

O município de Miranda possui 25.595 habitantes conforme o Censo de 2010, com população estimada de 28.220 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* de 18.195,48, suas principais fontes econômicas são agropecuária, comércio, indústrias de cerâmica, turismo de pesca e histórico. É considerada a porta de entrada do Pantanal, sendo muito procurada por pescadores. O município possui nove aldeias indígenas, compostas pelos povos Terena e Kinikinau, com uma população de 6.475 índios.

No *site* oficial da prefeitura de Miranda, no *link* da Secretaria Municipal de Assistência Social e Trabalho, verificamos o Núcleo de Projetos Especiais e Coordenadorias de Creches, que é função da Política de Educação. Destaca-se, também, o fato de a Secretaria executar a política do trabalho, em desacordo com o previsto no SUAS.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, um CRAS Indígena, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e uma para Idosos, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. No órgão de defesa possui o Conselho Tutelar (CT).

A região Leste é composta por oito municípios, inseridos na Bacia Hidrográfica do Rio Paraná, sua economia é, principalmente, agropecuária com destaque para cultura de mandioca e cana-de-açúcar, com concentração fundiária. Faz divisa com os estados do Paraná e de São Paulo, o que facilita o escoamento das safras.

**Figura 6 – Região Leste**



**Fonte:** Mato Grosso do Sul (2015).

Os Municípios de Pequeno Porte II que compõem a região Leste são Ivinhema e Nova Andradina. O município de Ivinhema possui 22.341 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 23.232 para 2020. Segundo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 47.402,30. Sua principal fonte econômica é agrícola, com culturas de mandioca, frutas e cana-de-açúcar, com destaque para a presença da usina sucroenergética do grupo Adecoagro.

No *site* oficial da prefeitura, constam objetivo da secretaria, endereço, horário de funcionamento, entre outras informações. No Portal da Transparência, na busca pelo PPA, localizou-se a Lei que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual para o período de 2018-2021 do município, porém não estavam disponíveis os anexos com as alterações.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, dois CRAS, um CRAS volante, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e

Adolescentes e um para Idosos, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e o Conselho Municipal de Direitos da Pessoa Idosa – CMDPI. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

O município de Nova Andradina possui 45.585 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 55.224 para 2020. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, tem seu PIB *per capita* de 38.154,19. Sua principal fonte econômica é a pecuária e destaca-se tanto na criação de bovinos quanto no abate.

No *site* oficial da prefeitura, constam os objetivos da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social – SEMCIAS, com nomenclatura seguindo as mudanças ocorridas no Ministério responsável pela Política Nacional de Assistência Social. Em seu organograma, destacam-se os seguintes setores: Gestão do Trabalho e Renda, e Trabalho e Ações de Cidadania, vinculados à Proteção Social Básica, em desacordo com o SUAS, pois são ações da Política de Trabalho.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, dois CRAS, seis Unidades de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e Conselho Municipal do Idoso – CMI. Igualmente, vinculados à secretaria, há conselhos de outras políticas, tais como, o Conselho Gestor de Habitação e a Comissão do Fundo de Investimento Social – FMIS. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

A Região Norte é composta de 11 municípios e alguns fazem divisa com o estado de Goiás. Sua economia é, principalmente, pecuária, com grandes criações de bovinos, e a suinocultura de corte vem se expandindo, em razão da instalação de indústria de abate na região.

**Figura 7 – Região Norte**

Fonte: Mato Grosso do Sul (2015).

Os Municípios de Pequeno Porte II que compõem a região Norte são Coxim e São Gabriel do Oeste. O município de Coxim possui 32.159 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 33.459 para 2020. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, seu PIB *per capita* é de 25.204,48 e sua principal fonte econômica é a agropecuária. A criação de bovino de corte, a produção de leite e o cultivo de soja são os maiores responsáveis pela arrecadação municipal, mas, ainda, destaca-se os turismos de pesca e rural, que, em períodos específicos, movimentam a cidade.

No *site* oficial da prefeitura, consta a Secretaria de Cidadania e Assistência Social, nomenclatura acompanhando a do Ministério da Cidadania, o endereço e os dados do secretário. No Portal da Transparência, está disponível o PPA de 2018- 2021 e observou-se que, na destinação de recursos para a Política de Assistência Social, estão o Apoio Social ao Sistema Penitenciário, Aquisição e Implantação de *Playground* em Praças Públicas, Construção e Manutenção dos Centros de Múltiplo Uso nos Bairros e a Gestão de Políticas públicas para Mulheres. O recurso não está dividido por Proteção Social Básica e Especial, conforme orientações da NOB-SUAS, e mantém serviços que não são de assistência social.

De acordo o IBGE Cidades, a Secretaria de Cidadania e Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, dois CRAS, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes e o Programa Família Acolhedora, Centro de Referência no Atendimento à Mulher – CRAM, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE.

No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. Como órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

O município de São Gabriel do Oeste possui 22.203 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 27.221 para 2020. De acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, tem PIB *per capita* de 54.543,27 e sua principal fonte econômica é a agropecuária. É o maior produtor de suínos e avestruzes do estado, possui, também, a cultura de soja e sorgo, destacando-se na produção. No setor industrial, conta com a produção de ração animal e a presença de frigoríficos de suínos, aves e bovinos, além de uma empresa que comercializa bolsas, sapatos, carteiras e acessórios com o couro do avestruz de produção local.

No *site* oficial da prefeitura, há uma apresentação da Secretaria Municipal de Assistência Social com endereço, telefone, horários de funcionamento e a descrição das competências. Destacam-se ações relacionadas à política de habitação e diretrizes conforme a proteção social. No Portal da Transparência, está disponível o PPA de 2018-2021. Observou-se que, nas propostas do Programa Desenvolvimento das Políticas Públicas Sociais e Autonomia Econômica dos Cidadãos, há objetivos relacionados às políticas de habitação e de trabalho.

Conforme o IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, um CREAS, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Idosos, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, uma Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. No órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

A região Sudoeste é composta por nove municípios e alguns fazem divisa com o Paraguai. A economia é, principalmente, pecuária e vem despontando na área do ecoturismo e da pesca, sobretudo, nos municípios de Bonito, Bodoquena e Jardim, com turismo ecológico sustentável, e Porto Murtinho, com o turismo de pesca. Igualmente, possui grande diversidade de recursos naturais reconhecidos internacionalmente.

**Figura 8 – Região Sudoeste**

Fonte: Mato Grosso do Sul (2015).

Os Municípios de Pequeno Porte II que compõem a região Sudoeste são Bela Vista e Jardim. O município de Bela Vista possui 23.181 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 24.735,63 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 21.192,63. É uma cidade-gêmea com Bella Vista Norte, em território Paraguai, e possui uma dinâmica fronteiriça que gera impactos significativos sobre a população, território e economia.

No *site* oficial da prefeitura, não há *link* para Secretaria Municipal de Assistência Social. Está disponível o PPA de 2018-2021, observa-se que, na destinação de recursos para a Política de Assistência Social, realizaram a divisão por proteções, conforme orienta a NOB-SUAS. Destinou para as despesas totais da Assistência Social, no ano de 2020, o valor de R\$ 4.090,275, custeando as ações também relacionadas aos Conselhos de Assistência Social – CMAS e de Direitos das Crianças e Adolescentes – CMDCA.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, dois CRAS, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, e um para Idosos. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e, como órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

O município de Jardim possui 24.346 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 26.238 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e

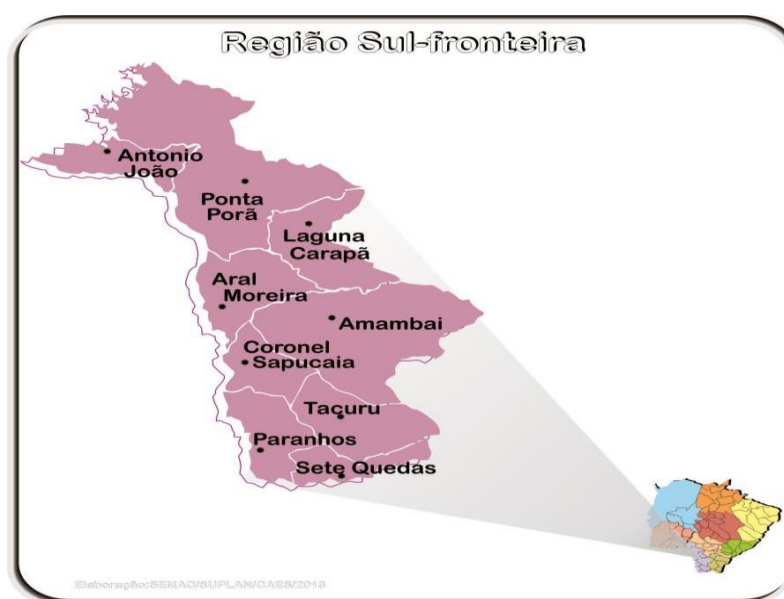
Estatística – IBGE, tem PIB *per capita* de 20.509,20. É integrante do complexo turístico do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, localiza-se as margens do Rio da Prata, o que lhe garante diversidade natural, explorada no turismo ecológico, a base de sua economia. Possui, também, o turismo histórico-cultural, pois detém vários monumentos relacionados à Retirada da Laguna, um dos episódios da Guerra do Paraguai.

No *site* oficial da prefeitura de Jardim, estão disponíveis, no *link* da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Habitação – SEMASTH os dados do secretário, endereço e telefone da secretaria. Destaca-se que a secretaria não é exclusiva da Política de Assistência Social.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Crianças e Adolescentes, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e, como órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

A região Sudoeste é composta por nove municípios e alguns fazem divisa com o Paraguai, o que exerce grande influência cultural e econômica na região. A erva-mate é um exemplo das relações estabelecidas entre os países, tanto em seu comércio, como na cultura de seu consumo pelo chimarrão e pelo tereré.

**Figura 9** – Região Sul-Fronteira



**Fonte:** Mato Grosso do Sul (2015).

O Município de Pequeno Porte II que compõe a região Sul-Fronteira é o município de Amambaí. O município de Amambaí possui 34.730 habitantes, conforme o Censo de 2010, com população estimada de 39.826 para 2020. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB *per capita* é de 23.460,99. A principal fonte econômica é a agropecuária, com a criação de bovinos, suinocultura e avicultura, e, também, a presença do cultivo de grãos com grandes cooperativas instaladas.

No *site* oficial da prefeitura de Amambaí, no *link* da Secretaria Municipal de Assistência Social, aparecem os dados do secretário, endereço e telefone da secretaria. No Portal da Transparência, no *link* do PPA 2018-2021, constam, nos programas, a destinação orçamentária por proteção social, conforme orientações da NOB-SUAS, com destaque para destinação de recursos para o Curso de Capacitação da Mulher e a Manutenção do Fundo Municipal Antidrogas.

De acordo com dados do *site* do IBGE Cidades, a Secretaria Municipal de Assistência Social tem, em sua rede de serviços socioassistenciais, um CRAS, uma Unidade de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para Idosos, um CREAS, uma Unidade de Acolhimento para Idosos. No controle social, conta com o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA e o Conselho Municipal Antidrogas – CM Antidrogas. Como órgão de defesa, possui o Conselho Tutelar (CT).

Mediante os dados levantados dos Municípios de Pequeno Porte II do Estado de Mato Grosso do Sul, realizou-se uma sistematização no quadro a seguir, a fim de possibilitar uma visão geral da rede socioassistencial destes, no tocante às unidades de atendimento da Proteção Social Básica e Especial.

**Quadro 11** – Rede Socioassistencial dos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul-MS

Município	Proteção Básica					Proteção Especial		
	CRAS	CRAS Volante	CRAS Indígena	SCFV		CREAS	Acolhimento Institucional	
				Criança/Adolescentes	Idosos		Criança/Adolescentes	Idosos
<b>Amambai</b>	1	–	–	–	1	1	–	1
<b>Anastácio</b>	1	1	–	3	1	1	1	–
<b>Aparecida do Taboado</b>	1	–	–	1	1	1	2	1
<b>Aquidauana</b>	2	–	–	1	1	1	1	1
<b>Bela Vista</b>	2	–	–	1	1	1	1	1
<b>Caarapó</b>	1	–	1	1	1	1	1	1
<b>Cassilândia</b>	1	–	–	3	1	1	–	1
<b>Coxim</b>	2	–	–	–	1	1	1	–
<b>Itaporã</b>	1	–	–	1	1	1	1	–
<b>Ivinhema</b>	2	1	–	1	1	1	1	1
<b>Jardim</b>	1	–	–	1	–	1	1	–
<b>Maracaju</b>	1	–	–	3	2	1	1	1
<b>Miranda</b>	1	–	1	1	1	1	1	1
<b>Naviraí</b>	2	–	–	5	1	1	2	1
<b>Nova Andradina</b>	2	–	–	6	1	1	1	1
<b>Paranaíba</b>	2	–	–	5	2	1	1	1
<b>Ribas do Rio Pardo</b>	1	–	–	–	1	1	1	–
<b>Rio Brillante</b>	1	1	–	1	1	1	1	–
<b>São Gabriel do Oeste</b>	1	–	–	2	1	1	1	–
<b>Sidrolândia</b>	2	1	–	1	1	1	1	–
<b>TOTAL</b>	<b>28</b>	<b>04</b>	<b>02</b>	<b>37</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>12</b>

Fonte: a própria autora.

No mapeamento da Rede Socioassistencial dos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul, verificou-se que estes atendem às determinações da Política Nacional de Assistência Social e orientações da NOB/SUAS, que estabelecem por meio de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social, ofertados

diretamente nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), vinculados à Proteção Social Básica, e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), vinculados à Proteção Social Especial, ou através de convênio com organizações sem fins lucrativos.

Na Proteção Social Básica, constatou-se a presença de 28 CRAS, quatro CRAS Volante<sup>21</sup> e dois CRAS Indígena<sup>22</sup>. Se considerarmos que foram vinte municípios pesquisados, há uma cobertura de mais de 100% nesse serviço e as particularidades de algumas regiões com população indígena e povoados de difícil acesso estão sendo atendidas pelos CRAS Indígena e Volante.

No Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV para crianças e adolescente, são 37 ofertas, já no SCFV para Idosos, são 21 unidades. Destaca-se o número expressivo de unidades de SCFV para crianças e adolescentes, o que revela grande preocupação com esse segmento. Consideramos que isso se deve ao fato de que esse serviço é ofertado por entidades do terceiro setor, via parcerias público-privadas.

A articulação de ações e instituições públicas e privadas por meio da construção de uma rede socioassistencial é o caminho apontado pela PNAS para garantir a integralidade do atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais [...] (JACCOUD, 2010, p. 79).

Identificamos que, nos municípios, a existência de uma rede de serviços socioassistenciais permanente e continuada, integrada pelos serviços públicos e instituições não governamentais, enquanto parceria público-privada é um dos elementos que estrutura o SUAS.

Ocorre na rede socioassistencial do Mato Grosso do Sul uma presença significativa de parcerias público privadas<sup>23</sup>, cabendo as ONGs a execução de muitos serviços sociais, o que nos remete ao conceito de refilantropização debatido por Yazbek (2001), que tem o intuito de

---

21. O trabalho volante realizado pelos CRAS se caracteriza pelo deslocamento de profissionais exclusivos para este serviço, ao longo do território referenciado, tem o objetivo de prestar serviços de assistência social a famílias que residem em locais de difícil acesso (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros).

22 Localizados em reservas indígenas pertencentes aos povos Terena, Guarani Kaiowá, Guarani Nhandeva e Kinikinau.

23 Devemos considerar que as ONGs são representadas por parte da sociedade civil que por meio de parcerias com os órgãos públicos ofertam serviços públicos.

Sobre essa questão da parceria público-privado na Política de Assistência Social ver YAZBEK, Maria Carmelita. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, v. 3, 1995.

BARDI, Giovanna. “Novas tendências” das políticas e programas sociais de saúde no campo das drogas: refilantropização do tratamento e penalização dos usuários. **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2018.

substituir da lógica da cidadania, sustentando-se no não reconhecimento dos direitos sociais historicamente conquistados, pois está alicerçada num discurso humanitário da solidariedade e da filantropia, alavancado por uma moralidade de ajuda aos necessitados, reforçando a lógica do favor em detrimento do direito.

Devemos considerar que as ONGs são representadas por parte da sociedade civil, o que lhes possibilita alguma credibilidade junto a população, porém estes que as representam também defende seus projetos, portanto trata-se de arena de projetos em disputa, podendo ser cooptados por grupos com interesses ideo-políticos, o que compromete o trabalho realizado.

Na Proteção Social Especial verificou-se que todos os municípios participantes da pesquisa possuem uma unidade de CREAS. Em relação ao Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes, apenas dois municípios não apresentam o serviço e duas cidades têm mais de uma unidade, totalizando vinte, um número significativo, se considerarmos um serviço realizado quando existe uma violação de direitos com rompimento de vínculos familiares. Pode-se concluir que, se há a oferta do atendimento, é porque essa violência tem um fluxo significativo nesses municípios.

O serviço de acolhimento para idosos também se faz presente em 12 municípios. Em decorrência da natureza desse serviço, da complexidade e da necessidade de recursos para sua manutenção, destacamos ser uma grande quantidade, que também se explica pelas parcerias público-privadas.

### **3 AS CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO DE ASSISTENTES SOCIAIS NO ÓRGÃO GESTOR PARA O DIRECIONAMENTO E A EXECUÇÃO DA PAS NO ÂMBITO MUNICIPAL**

No “Capítulo 3” foi apresentada a discussão sobre o trabalho da assistente social na PAS, sendo fundamental compreender as determinações que envolvem o Serviço Social como profissão, os desafios da assistente social como trabalhadora assalariada, as competências, atribuições, requisitos e demandas postas ao exercício profissional.

Para apreender como se dá o trabalho da assistente social no órgão gestor, faz-se necessária a apresentação dos resultados da pesquisa, organizados nos subitens a seguir: características da formação e da inserção das assistentes sociais no órgão gestor da PAS de Municípios de Pequeno Porte II do Mato Grosso do Sul; condições de trabalho; e conhecimentos e normativas utilizadas pelas assistentes sociais no exercício das funções no órgão gestor.

No que tange às funções exercidas no órgão gestor pelas assistentes sociais participantes da pesquisa, é imprescindível o entendimento das funções executadas e dos instrumentos e atividades que constituem seu trabalho no órgão gestor. Para tal, realiza-se a discussão sobre a construção das estratégias de planejamento; processos de avaliação, diagnóstico, monitoramento e avaliação; a gestão dos serviços de proteção social básica e especial; a gestão financeira, o controle social e a gestão do trabalho, especialmente, em tempos de pandemia.

#### **3.1 O TRABALHO DA ASSISTENTE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Diante do exposto e certos de que, para compreender o trabalho da assistente social na PAS, faz-se necessário entender o trabalho no capitalismo, a assistente social como trabalhadora assalariada, as competências e atribuições do trabalho dessa profissional, o trabalho no órgão gestor e os impactos na gestão da política na esfera municipal.

A criação e a implementação da PNAS/2004 estão em uma contracorrente. De acordo com Raichelis (2010, 2011a), nos anos de 1990, quando se inicia o processo de construção da PNAS/2004, também é um período de complexo processo de regressões no âmbito do Estado e da universalização dos direitos, contrapondo-se ao processo de democratização política, econômica e social no Brasil, em razão de um quadro de crise e reorganização do capitalismo.

Toda vez que se fala em reorganização do capitalismo, quase sempre como consequência de suas crises cíclicas, ocorrem mudanças na esfera do trabalho. A reforma

gerencial do Estado, imediatamente, responde ao capital, com mudanças nas políticas sociais, as quais resta o papel de atender, sob novas formas, o acirramento das expressões da questão social<sup>24</sup>, interferindo nas relações público-privadas e nas próprias relações de trabalho, tanto da assistente social como dos usuários de seus serviços.

Verifica-se que a esfera do trabalho é redimensionada por conta da crise do capital, utilizando estratégias de recomposição com novos formatos de trabalho por meio dos processos de precarização e flexibilização. Essas mudanças no mundo do trabalho ocasionam redefinições profundas no Estado e nas políticas sociais, impactando diretamente nos serviços sociais públicos.

[...] imprimem novas racionalidades às formas de organização do Estado, das políticas públicas e dos sistemas de proteção social, alterando os critérios de distribuição do fundo público e, em consequência, modelando as formas de organização e prestação dos serviços sociais públicos. (RAICHELIS, 2013, p.611)

A reestruturação produtiva do capital, ao reordenar as formas do trabalho, implementando processos de flexibilização e precarização<sup>25</sup>, afeta todos os trabalhadores, incluindo a assistente social, enquanto trabalhadora assalariada.

Isso implica em alteração nos espaços sócio-ocupacionais que passam a intensificar os processos de trabalho diante de imperativos colocados pela lógica de acumulação do capital, baseada em cumprimento de metas de produtividade, jornadas de trabalho extenuantes, sobrecarga, cobrança e pressão por resultados imediatos, sob a égide da eficiência e eficácia, além de baixos salários, insegurança, flexibilização dos vínculos, cortes e redução dos direitos sociais e trabalhistas. (GHIRALDELLI, 2018, p.100).

Essas mudanças promovidas pela ordem do capital atingem diretamente a todos os trabalhadores assalariados e as assistentes sociais estão entre eles. Nos espaços sócio-ocupacionais, são visíveis as alterações que têm como consequências o reordenamento dos serviços públicos. Observa-se a utilização de mecanismos para desresponsabilização do Estado para com seus cidadãos, tais como, a redução de postos de trabalho. Nas esferas federal e

---

24 De acordo com Carvalho e Yamamoto, (2000, p.77), “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão”.

25 A discussão sobre flexibilização e precarização do trabalho pode ser aprofundada nos livros de Antunes (2001, 2015, 2018).

estadual, sob o discurso de descentralização e municipalização dos serviços, são identificados processos de subcontratação de serviços; prestação de serviços por assessorias de forma temporária e sem vínculo empregatício; contratações temporárias; e terceirização, principalmente, nos trabalhos sociais da habitação.

Pensar o trabalho da assistente social nessa sociabilidade requer entender, primeiramente, as determinações que envolvem o surgimento do Serviço Social como profissão, para, posteriormente, compreender os desafios da assistente social como trabalhadora assalariada e conhecer em quais condições o trabalho profissional ganha relevo e direcionalidade.

A existência de um conjunto de determinantes, tais como, a maturidade intelectual, os posicionamentos nos embates nas lutas de classes no enfrentamento das expressões da questão social, frutos do sistema econômico vigente, o caráter das políticas sociais formuladas pelo Estado e o contexto internacional, contribuíram para a construção do Serviço Social como profissão.

O Serviço Social<sup>26</sup> surge como resposta a demandas advindas da sociedade, por meio de luta de classes, frente a situações ocasionadas pela exploração do trabalho pelo capital, pela concentração de renda, de propriedade e de poder, o que desencadeia a questão social como matéria-prima do trabalho da assistente social.

Para fundamentar o estudo sobre o trabalho de assistentes sociais, faz-se necessário compreender o conceito de trabalho, para qual utilizamos como referência central as obras de Marx (1982, 2011, 2017). O autor define “[...] trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza” (MARX, 2017, p. 326). O homem, enquanto ser social, idealiza aquilo que pretende fazer e transforma a natureza, processo no qual ocorrem a transformação externa (natureza) e a interna (homem), sendo o produto projetado mediado pelo trabalho, a fim de atender às necessidades do homem, o qual também produz novas necessidades, criando, assim, um valor de uso para este produto (MARX, 2017).

No decorrer dos anos, os meios de trabalho, um complexo de instrumentos como

---

26 Sobre a gênese da profissão e seu processo de institucionalização, ver:  
IAMAMOTO, M. V. e CARVALHO, R. C. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2000.  
NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.  
SILVA, M. O. da S. (Org.). **O Serviço Social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.  
MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. 13. edição. São Paulo: Cortez, 2009.

maquinaria, tecnologia, estrutura, entre outros, que estão entre o homem e seu objeto de trabalho, servindo-lhe para executar seu trabalho, têm se alterado. As relações do trabalhador com o produto de seu trabalho não estão mais presentes, como na produção artesanal. A modernização da produção ocorre para que o trabalhador produza em maior quantidade e em menor tempo.

A transição do trabalho artesanal para trabalho assalariado muda a forma de o homem se relacionar com a natureza e os próprios homens, visto que não projeta mais seu trabalho, apenas o executa, e, não se apropria do produto de seu trabalho. Dessa forma, foram-lhe retirados seus conhecimentos e habilidades individuais e coletivas, reduzindo a possibilidade de emancipação política e humana.

Na relação trabalhador e capital, podemos destacar que o trabalhador, ao vender sua força de trabalho ao proprietário dos meios de produção em troca de salário, tornando-se assalariado, coloca-o em uma relação desigual e hierarquicamente inferior à de quem comprou sua força de trabalho, o detentor do capital.

De acordo com Marx (2017), o trabalhador assalariado não detém os meios de produção, uma vez que o capitalista é o detentor dos meios de produção. Nessa relação, tanto o trabalho como o produto do trabalho pertencem ao capitalista, ou seja, a exploração do trabalho gera riquezas ao capital. Utilizamos o termo “exploração”, quando o homem produz a mercadoria que tem seu valor determinado pela quantidade e pelo tempo de trabalho gasto.

O capitalista não faz esse cálculo por produto, com vistas a pagar pelo seu produto, como faziam os artesãos: utiliza o trabalho do homem por maior tempo possível para obter maior quantidade de mercadorias, que, tanto no seu valor de troca, bem como no excedente do trabalho (mais-valia), apropria-se do lucro.

A condição de ser humano, portanto, social e político, foi negada, e a maioria dos mortais passou a ser reconhecida, consciente ou não, no interior dos processos de trabalho, enquanto coisa. A condição de sujeito coisificado tornou-se a expressão máxima da negação do humano. (BATISTA, 2014, p. 237).

No capitalismo, o trabalhador é expropriado dos meios de produção, não estabelece nem a jornada de trabalho, nem determina seu salário. Para Marx (2017), “O capitalista comprou a força de trabalho por seu valor diário. A ele pertence seu valor de uso durante uma jornada de trabalho. Ele adquiriu, assim, o direito de fazer o trabalhador trabalhar para ele [...]” (MARX, 2017, p. 306).

O trabalho é mercadoria e o valor de sua força de trabalho é estabelecido pelo capitalista, que compra a força de trabalho do trabalhador e a consome.

O Estado, com seu discurso de garantidor de direitos, oculta que tem o papel de garantir condições adequadas ao desenvolvimento capitalista e seus processos de acumulação privada em benefício do capital. Concomitantemente, o Estado quer ter o controle de possíveis mobilizações organizadas pela classe trabalhadora frente às explorações do modo de produção a que estão submetidas.

As assistentes sociais, historicamente, desenvolvem seu trabalho no âmbito da prestação de serviços sociais públicos, situação verificada na pesquisa realizada pelo conjunto CFESS/CRESS sobre mercado de trabalho da assistente social no território nacional (2005), que traz, em seus resultados, a presença majoritária de assistentes sociais na esfera estatal, com ênfase para o campo da seguridade social, sobretudo, nas políticas de saúde e assistência social.

Vale destacar que é papel do Estado a produção de bens de consumo coletivo, em especial a oferta dos serviços sociais vinculados à política de saúde, educação e assistência social, considerados indispensáveis à reprodução da força de trabalho.

A vinculação de assistentes sociais a organismos governamentais não os livra de estarem submetidos às mudanças vivenciadas no mundo do trabalho conforme já mencionamos.

O estudo de Dal Rosso (2008) sobre a intensificação do trabalho assalariado nas atividades de serviços revela novas configurações do trabalho nesse campo, que interferem no trabalho da assistente social.

A intensidade é, portanto, mais que esforço físico, pois envolve todas as capacidades do trabalhador, sejam as de seu corpo, a acuidade de sua mente, a afetividade despendida ou os saberes adquiridos através do tempo ou transmitidos pelo processo de socialização. Além do envolvimento pessoal, o trabalhador faz uso de relações estabelecidas com outros sujeitos trabalhadores, sem as quais o trabalho se tornaria inviável. (DAL ROSSO, 2008, p. 21).

O processo de intensificação do trabalho nos serviços sociais públicos acarreta ao trabalhador realizar cada vez mais trabalho. Identifica-se que é requerido ao trabalhador que utilize toda a capacidade adquirida e constituída ao longo do tempo, associada ao seu rol de conhecimentos, ou seja, a racionalização dos processos e dos meios de trabalho, com vistas ao aumento da produtividade.

Corroborando com esse entendimento, Ghiraldelli (2018, p. 105) complementa o argumento, indicando que a intensificação do trabalho está relacionada ao ritmo e velocidade

deste, tendo como base as respostas às cobranças, metas, resultados e exigências institucionais.

Com a reforma do Estado, sob orientação neoliberal, ocorre a privatização dos serviços de educação e de saúde, utilizando estratégias como: o estímulo à compra do serviço no mercado, a deterioração e focalização da oferta pública; a desativação ou não expansão dos serviços ofertados diretamente pelo Estado, que passa a contratar empresas ou organizações sem fins lucrativos para executá-los; e, também, a concessão para exploração de serviços com utilização da infraestrutura e equipamentos estatais, além de outras formas de terceirização.

O Estado, ao priorizar a terceirização e privatização dos serviços sociais, desresponsabiliza-se da execução direta dos serviços e passa a ser mero regulador, sem deixar de ser funcional ao capital, visto que regula e normatiza serviços que possibilitam que os trabalhadores tenham condições de ofertar sua força de trabalho ao capital. A parceria público-privada para a oferta dos serviços sociais estrutura as políticas sociais e rebate no trabalho de assistentes sociais. As profissionais são submetidas a baixos salários e péssimas condições de trabalho nesses espaços sócio-ocupacionais terceirizados.

Para Borges, nos anos 2000, no âmbito das políticas sociais:

A terceirização dos serviços consolidou-se como uma estratégia importante de gestão nos três níveis de governo, assumindo várias formas: a transferência de instalações, equipamentos e atribuições para entidades privadas, a compra direta de serviços no mercado e a contratação de ONGs para execução de projetos sociais. Agregue-se a estes mecanismos o recurso a formas precárias e flexíveis de contratação de pessoal no âmbito dos governos. (BORGES, 2015, p. 94).

A terceirização, uma das estratégias utilizadas pelo Estado para reduzir custos, possibilita a oferta dos serviços sociais a população, cumprindo seu papel de garantir que o trabalhador tenha condições de trabalhar e produzir, porém oferece-lhes serviços de péssima qualidade.

A intensificação e a precarização do trabalho nos serviços sociais públicos podem ser verificadas no processo de incorporação da cultura do gerencialismo<sup>27</sup> no setor público estatal, visto que o trabalho passa ser intermediado por meio de novas tecnologias, que “esvazia conteúdos reflexivos e criativos do trabalho, enquadrando processos e dinâmicas institucionais

---

27 Sobre a cultura do gerencialismo, ver: Vaitsman, J.; Andrade, G. R. B.; Farias, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kv7MJrxjLCWw7xkK5Z4nh5M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 set. 2022.

às metas de controle de qualidade e de produtividade a serem alcançadas” (RAICHELIS, 2013, p. 624).

O trabalho da assistente social no SUAS tem se configurado sob novas perspectivas. A dinâmica institucional se caracteriza por exigir dessa trabalhadora “o envolvimento excessivo com o preenchimento de formulários e planilhas padronizadas numa tela de computador” (RAICHELIS, 2013, p. 642), ocasionando um gasto excessivo de tempo com ações burocráticas em detrimento das ações socioeducativas, característica do trabalho de assistentes sociais.

A lógica perversa imposta pela política neoliberal no trabalho, nos serviços sociais públicos, impõe a redução de custos na oferta dos serviços, na busca por resultados quantitativos, na burocratização do trabalho para o controle do tempo gasto na sua execução. Conforme Borges (2015, p. 106), “tem efeitos deletérios não apenas sobre as condições de vida dos trabalhadores ocupados nestas atividades, mas sobre toda a classe que vive do trabalho, usuária desses serviços, indispensáveis à sua reprodução”.

O Serviço Social se constitui de dimensões, a saber: dimensão ético-política; dimensão teórico-metodológica; e dimensão técnico-operativa. A dimensão teórico-metodológica fornece à profissional um ângulo de leitura analítica dos processos sociais, de compreensão do significado social da ação, uma explicação da dinâmica da vida social na sociedade capitalista (SANTOS, 2013, p. 26). Nessa perspectiva, de acordo com Eiras, Moljo e Santos (2012, p.123), “quanto maior o conhecimento teórico, mais ampla será a cadeia de mediações e maiores as possibilidades encontradas para a intervenção”.

A dimensão ético-política “envolve o projetar a ação em função dos valores e finalidades do profissional, da instituição e da população” (SANTOS, 2013, p.26). Está relacionada ao compromisso ético tomado pela assistente social, base de suas decisões e posicionamentos que definem o caráter político de seu trabalho.

O *Código de Ética* se organiza em torno de um conjunto de princípios, deveres, direitos e proibições que orientam o comportamento ético profissional, oferecem parâmetros para ação cotidiana e definem suas finalidades ético-política, circunscrevendo a ética profissional no interior do projeto ético-político e em sua relação com a sociedade e a história. (BARROCO, TERRA, 2012, p.53).

O *Código de Ética* de 1993 estabelece os princípios, os direitos e deveres assumidos pelas assistentes sociais no decorrer do seu trabalho. Constituindo-se ainda como via de fortalecimento e desenvolvimento de habilidades técnicas e competência crítico-reflexiva essenciais à assistente social no exercício profissional em diversos espaços sócio-ocupacionais

(BENEVIDES, 2018).

A dimensão teórico-metodológica fornece à profissional um ângulo de leitura analítica dos processos sociais, de compreensão do significado social da ação, uma explicação da dinâmica da vida social na sociedade capitalista (SANTOS, 2013, p. 26).

A dimensão técnico-operativa se expressa no fazer profissional da assistente social, nas escolhas dos instrumentos e técnicas do seu cotidiano profissional. Para Santos (2013, p. 26), “é a execução da ação que planejou, tendo por base os valores, as finalidades e a análise do real”.

Sinteticamente podemos afirmar que a relação entre as dimensões se coloca no exercício profissional da seguinte forma: teoria como instrumento de análise do real, onde ocorre a intervenção profissional (dimensão teórico-metodológica) para criar estratégias táticas de intervenção (dimensão técnico-operativa), comprometidas com um determinado projeto profissional (dimensão ético-política). (SANTOS, 2013, p. 26).

As dimensões que constituem o Serviço Social estão interligadas, interdependentes, complementam-se sem perder suas especificidades, no exercício profissional.

Neste estudo, enfatizamos a dimensão técnico-operativa, por incidir sobre as competências profissionais realizadas na intervenção. De acordo com Guerra (2012), a dimensão técnico-operativa se constitui no modo de ser da profissão, pelo qual ela é conhecida e reconhecida. Responde às questões: Para que fazer? Para quem fazer? Quando e onde fazer? O que fazer? Como fazer?

O processo de construção das respostas profissionais deve ser fundamentado em uma racionalidade, tendo como base as dimensões ético-política; técnico-operativa e teórico-metodológica, construindo a leitura, a interpretação e a intervenção às demandas sociais, o que dá suporte à manutenção da profissão.

A assistente social inserida na PAS, ao articular seus conhecimentos permeados pelas dimensões constitutivas do serviço social, enquanto trabalhadoras assalariadas, estão sujeitas a condicionantes relacionados aos objetivos profissionais, objetivos da política, condições subjetivas e objetivas do seu local de trabalho, assim como correlações de forças políticas e de projetos em disputa, fatores estes que serão determinantes na sua intervenção profissional.

### 3.1.1 A Assistente Social como Trabalhadora Assalariada

A assistente social, trabalhadora assalariada, está submetida às determinações da estrutura do trabalho no capitalismo, assim como os trabalhadores, por ela, atendidos nos

serviços, pois também vende sua força de trabalho, o que nos permite problematizar a relação de compra e venda dessa força de trabalho, que pode ser ao Estado, a empresas privadas não governamentais, entre outros.

Para Raichellis (2011a), a força de trabalho da assistente social é uma mercadoria:

Mas essa mercadoria “força de trabalho” só pode entrar em ação se dispuser de meios e instrumentos de trabalho que, não sendo propriedade do assistente social, devem ser colocados à sua disposição pelos empregadores institucionais: recursos materiais, humanos, financeiros, para o desenvolvimento de programas, projetos, benefícios e de um conjunto de outras atribuições e competências, de atendimento direto ou em nível de gestão e gerenciamento institucional. (RAICHELLIS, 2011a, p. 425).

Compreender que as assistentes sociais são trabalhadoras assalariadas e, assim como os demais trabalhadores, vivenciam as situações, os desafios e dilemas inerentes ao trabalho no capitalismo. Significa superar a visão liberal que coloca a assistente social em uma relação de dualidade com o usuário, posto que ambos são trabalhadores em uma mesma sociabilidade.

Então esta é uma primeira pontuação importante e que remete ao próprio reconhecimento do assistente social como trabalhador assalariado e as dificuldades para aprofundar a análise do conjunto de implicações decorrentes dessa relação no estágio atual do capitalismo contemporâneo, diante dos impactos sobre o trabalho, os trabalhadores e seus direitos. (RAICHELLIS, 2011a, p.426-427).

No entanto, Raichellis (2011a) nos revela que as próprias assistentes sociais não se reconhecem como trabalhadoras assalariadas, pois, no atendimento aos trabalhadores, colocam-se em uma relação de exterioridade e de não pertencimento a um segmento a classe trabalhadora.

A condição de trabalhador assalariado, nos diversos espaços sócio-ocupacionais, determina que os profissionais não tenham o controle sobre todas as condições e os meios de trabalho colocados à sua disposição no âmbito institucional.

Mas os espaços ocupacionais refratam ainda as particulares condições e relações de trabalho prevalentes na sociedade brasileira nesses tempos de profunda alteração da base técnica da produção com a informática, a biotecnologia, a robótica e outras inovações tecnológicas e organizacionais, que potenciam a produtividade e a intensificação do trabalho. É esse solo histórico movente que atribui novos contornos ao mercado profissional de trabalho, diversificando os espaços ocupacionais e fazendo emergir inéditas requisições e demandas a esse profissional, novas habilidades, competências e atribuições. (IAMAMOTO, 2009, p. 3).

Na relação de dependência do empregador, pela venda da força de trabalho em troca da manutenção de sua sobrevivência, em forma de salário, a assistente social vive sob constante tensão, uma vez que tem o dever de responder às requisições institucionais, por vezes revisitando práticas que, para atender a essas requisições, tendem a enfatizar a burocracia, o empirismo e o imediatismo. Da mesma forma, depende da disponibilização de meios e instrumentos de trabalho, pertencentes ao empregador, além de recursos materiais, humanos, financeiros, para planejar e executar os projetos, programas, serviços, benefícios.

As assistentes sociais reconhecem as necessidades e as demandas apresentadas pelos trabalhadores, sobretudo, as frações mais pobres dos trabalhadores cuja remuneração não é suficiente para atender suas necessidades de subsistência. A partir daí planejam e elaboram ações que atendam às referidas demandas e que contribuam para a melhoria das condições objetivas de vidas dos trabalhadores.

As condições de trabalho disponibilizadas e as funções exigidas pelo Estado às profissionais implicam diretamente em sua relativa autonomia. As profissionais, sob essas condições, não podem definir as prioridades e as atividades, nem acessar todos os recursos necessários à execução de seu trabalho. As assistentes sociais estão, portanto, “submetidas aos dilemas e constrangimentos comuns a todos os trabalhadores assalariados” (RAICHELIS, 2011a, p. 426).

Para Iamamoto, a possibilidade de efetivação dessa relativa autonomia depende:

[...] da correlação de forças econômica, política e cultural em nível societário e se expressa, de forma particular, nos distintos espaços ocupacionais, que envolvem relações com sujeitos sociais determinados: a instituição estatal (Poder Executivo e Ministério Público, Judiciário e Legislativo); as empresas capitalistas; as organizações político-sindicais; as organizações privadas não lucrativas e as instâncias públicas de controle democrático (Conselhos de Políticas de Direito, conferências, fóruns e ouvidorias), que sofrem profundas metamorfoses sociais em tempo de capital-fetichismo (IAMAMOTO, 2008b, p. 220).

Em tempos de crise a tendência é que a relativa autonomia fique ainda mais acirrada, ou seja, o Estado utiliza estratégias para ampliar seu controle sobre trabalho, estabelecendo metas de atendimento, procedimentos de avaliação de desempenho, para citar os mais comuns.

O trabalho da assistente social, como o dos demais trabalhadores assalariados, está condicionado pelas relações do Estado e da sociedade. É notório que as assistentes sociais tomam como fundamental o entendimento sobre o significado social da profissão, enquanto determinante de seu trabalho profissional, mesmo balizado por requisições e demandas

imediatas do Estado e da sociedade.

Ainda que disponha de relativa autonomia na efetivação de seu trabalho, o assistente social depende, na organização da atividade, do Estado, da empresa, entidades não governamentais que viabilizam aos usuários o acesso a seus serviços, fornecem meios e recursos para sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, interferem na definição de papéis, e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional. Ora, se assim é, a instituição não é um condicionante a mais do trabalho do assistente social. Ela organiza o trabalho do qual ele participa. (IAMAMOTO, 2005, p. 63).

Cabe à profissional ter a clareza das determinações vivenciadas em seu cotidiano e elaborar estratégias para redirecionar seu trabalho a rumos diferentes dos esperados pelo empregador, explorando os aspectos contraditórios existente nessa relação, especialmente, aqueles que sinalizam as condições objetivas de vida da classe trabalhadora.

Na defesa de sua relativa autonomia, no âmbito dos espaços ocupacionais, o assistente social conta com sua qualificação acadêmico-profissional especializada, com a regulamentação de funções privativas e competências, e com a articulação com outros agentes institucionais que participam do mesmo trabalho cooperativo, além das forças políticas das organizações dos trabalhadores que aí incidem. (IAMAMOTO, 2015, p. 422).

O exercício profissional é permeado por limitações e desafios, consequências das condições e relações sociais do âmbito do trabalho em dados campo ocupacional e tempo histórico, o que interfere no direcionamento, nas atribuições solicitadas e nos recursos disponíveis. Acrescentam-se, nos marcos da gestão das políticas públicas e sociais, as exigências de produtividade, eficiência, prazos e rotinas a serem seguidos.

Para Moraes (2016, p. 599), a lógica capitalista e institucional em estabelecimentos públicos e privados vincula competência a domínio burocrático, expresso no culto à autoridade e na obediência passiva às normas e rotinas institucionais. Nessa perspectiva, torna-se comum a busca por profissionais que: cumpram, sem questionar, atividades vinculadas a protocolos; realizem a gestão da falta de recursos; e atendam às demandas sem fazer mediações com o real, para cumprir metas impostas por programas já elaborados pelos gestores do Estado.

O entendimento de competência a que nos referimos é aquele construído no decorrer do percurso dessa profissão, um processo constituído pela situação na qual se desenvolve o trabalho, no uso de determinados saberes, na busca por novas capacidades, considerando as articulações social, técnica e política, não sendo, portanto, adquirido de um dia para o outro, mas construído no decorrer do exercício profissional.

Destacamos, ainda, que a Lei n.º 8.662 de 07 de junho de 1993, que versa sobre a

regulamentação da profissão do Serviço Social, estabelece em seu Art. 4º as competências do assistente social<sup>28</sup>.

O direcionamento, os objetivos e as finalidades dos espaços sócio-ocupacionais impõem limites às assistentes sociais na execução do seu exercício profissional. Sem dúvida, a assistente social, ao realizar seu trabalho, reconhece esses limites e, ao mesmo tempo, maneja um conjunto de saberes e conhecimentos produzidos acerca da realidade social, favorecendo a reflexão sobre essas imposições e contextualizando-as em consonância com o tempo histórico, político e econômico vivenciado.

Esse conjunto de conhecimentos abarca os dos campos teórico e metodológico; as normativas inerentes à profissão, a saber: a lei de regulamentação da profissão, o *Código de Ética* e demais resoluções do conjunto CFESS/ CRESS, para formular respostas interventivas em uma perspectiva crítica, de modo a atender, criticamente, as demandas dos usuários, para além dos “muros” dos campos ocupacionais.

A assistente social tem como um dos princípios fundamentais, estabelecidos em seu *Código de Ética*, a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida. Na oferta dos serviços à população, prima pela ampliação da participação dos usuários nos processos decisórios, contribuindo para o exercício de ações de caráter democrático.

Compreende-se que a assistente social realiza suas atividades profissionais em um espaço sócio-ocupacional com objetivos próprios, por exemplo, a PAS, instituída pelo Estado, para atender às necessidades da classe trabalhadora, sob o viés da garantia de direitos, ocultando sua funcionalidade ao capital. O exercício profissional das assistentes sociais, na PAS, pode se orientar pelos objetivos da política e da profissão, de forma consciente ou não, o que determinará o modo como o trabalho será realizado. Compreendemos que, na perspectiva crítica, torna-se impossível realizar um trabalho nos limites dos objetivos institucionais, considerando-se as determinações que compõem a construção dessas políticas.

A Política de Assistência Social pretende estabelecer um sistema protetivo por meio da prestação de serviços socioassistenciais, afiançando e assegurando as seguranças estabelecidas na PNAS, prevê a implantação da vigilância socioassistencial e o fortalecimento do trabalho educativo nos territórios. Cabe às assistentes sociais, através da construção da análise da vida social, da realidade social e das condições objetivas de vida da população-alvo, identificar quais desses mecanismos disponíveis utilizará no atendimento dos usuários.

---

28 As competências da assistente social serão problematizadas no próximo item.

A profissional, ao utilizar um conjunto de saberes e pautar-se nos objetivos de sua profissão, nas premissas da lei de regulamentação profissional e no Projeto Ético-Político, fundamenta análise crítica que lhe permite enxergar que usuários foram transformados em beneficiários de programas e serviços, remetendo-se às determinações socioeconômicas que constituíram essa política.

Pesquisar o trabalho da assistente social a partir da sua atuação nos órgãos gestores da política municipal no MS nos possibilitará: desvelar que objetivos norteiam suas ações e a perspectiva teórica orientadora da análise construída, a fim de vislumbrar a elaboração de novos conhecimentos sobre o fazer profissional e suas implicações na Política de Assistência Social.

### 3.2 O TRABALHO DESENVOLVIDO PELAS ASSISTENTES SOCIAIS QUE ATUAM EM ÓRGÃO GESTOR NA PAS NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II DO MATO GROSSO DO SUL

O estudo sobre o trabalho desenvolvido pelas assistentes sociais no órgão gestor da PAS, nos Municípios de Pequeno Porte II situados no estado do Mato Grosso do Sul, partiu da coleta e análise dos dados registrados nos questionários respondidos por 11 assistentes sociais.

A apresentação dos resultados será realizada por meio da divisão temática a seguir: Identificação, Formação, Trabalho e condições de trabalho, e Exercício profissional no órgão gestor.

Na temática “Identificação”, foram recolhidas informações referentes às profissionais participantes da pesquisa. Nota-se que, dentre os profissionais do Mato Grosso do Sul, também persiste a identidade feminina. Todas as assistentes sociais participantes da pesquisa são mulheres, característica marcante da profissão desde sua origem, pautada na premissa de que a mulher tem uma vocação natural para as tarefas educativas e voltadas ao cuidado, enraizando estereótipos ainda presentes no espaço de atuação profissional.

De acordo com Iamamoto (2001, p. 104), “com tal perfil, o assistente social absorve tanto a imagem social da mulher, quanto às discriminações a ela impostas no mercado de trabalho [...]”. Consideramos que esses traços do início da profissão ainda predominam no Serviço Social, desencadeando consequências diretas nas relações de trabalho, por exemplo diferenciação nas ofertas e funções nas vagas de emprego, remuneração inferior à do homem, cabendo a mulher o papel de “cuidadora”, que nos remete aos traços religiosos e voluntaristas da origem da profissão.

Quanto à faixa etária, há uma concentração de idade na faixa de 32 a 45 anos. Em relação ao estado civil das assistentes sociais, constatou-se a predominância de mulheres casadas.

As profissionais foram questionadas sobre a residência, indagando se trabalhavam no mesmo município de moradia, e duas disseram que não. Uma delas registra a seguinte particularidade: a residência fica a, aproximadamente, quinhentos metros de distância de seu trabalho, por se tratar de separados por uma avenida. A outra profissional registra a distância de 28 quilômetros entre a casa e o trabalho, pois os municípios estão situados em estados diferentes, no Mato Grosso do Sul e em São Paulo. O percurso, porém, é feito em estrada com pista dupla, não exigindo tanto esforço à condutora. Considerou-se que a distância não influencia no desempenho do trabalho de ambos os casos.

Com relação à condição étnico-racial, as assistentes sociais são, em sua maioria, brancas. Chama a atenção não haver assistentes sociais negros, considerando que, na população total do estado, existem mais pessoas que se autodeclaram negras do que brancas, remetendo-nos à desigualdade racial, ainda muito presente no acesso à formação de nível superior.

Com relação à formação graduada, no Estado de Mato Grosso do Sul, como já mencionamos, não há universidade pública que ofereça a graduação em Serviço Social. Há, todavia, diversas instituições privadas, que oferecem o curso nas modalidades presencial, semipresencial e a distância.

**Quadro 12** – Formação das profissionais pesquisadas

Ano da graduação	Período de 2008 a 2013	Número de assistentes sociais
<b>Unidade de ensino da graduação</b>	Universidade Católica Dom Bosco – UCDB (Presencial)	02
	Anhanguera – UNIDERP (Ensino a Distância)	03
	UNIDERP (Presencial)	01
	Centro Universitário de Santa Fé do Sul – UNIFUNEC (Presencial)	01
	Universidade do Norte do Paraná – UNOPAR (Semipresencial)	03
	Universidade Paulista de Educação (Presencial)	01

**Fonte:** a própria autora.

Dentre as profissionais, três realizaram a formação na modalidade semipresencial; três, na modalidade a distância; e cinco, na modalidade presencial, todos em unidades de ensino particular. Observou-se a prevalência da modalidade a distância. Aquelas que optaram pelo ensino presencial tiveram de se deslocar para a capital, Campo Grande, para realizar a graduação, diante da escassez de unidades de ensino presencial no estado, mesmo entre as instituições privadas.

Segundo dados revelados nos procedimentos de fiscalização do exercício profissional desencadeados pelos CRESS ou nas denúncias recebidas pelos CRESS e ABEPSS, o ensino a distância não tem cumprido com os parâmetros de qualidade para o processo formativo. A sistematização das denúncias realizadas pelo CFESS revelou: falta de transparência dos dados; Projeto Pedagógico em desacordo com as diretrizes curriculares da ABEPSS e do MEC, e a dinâmica do curso; descumprimento da Lei de Estágio n.º 11.788/2008, da *Resolução CFESS 533/2008* e da Política Nacional de Estágio da ABEPSS; local e condições de funcionamento dos polos de EaD inadequados; ausência da relação entre ensino, pesquisa e extensão; e situações de assédio aos profissionais quanto à negativa de oferta de estágio (CFESS, 2015).

Vale ressaltar que as assistentes sociais registraram ter concluído a graduação entre os anos de 2008 a 2013. Identifica-se que é o período em que a PNAS/ 2004 havia sido aprovada e a implantação do SUAS ocorria de forma acelerada com a instalação dos CRAS e CREAS, desencadeando a ampliação do mercado de trabalho para assistentes sociais.

Nesse mesmo período em que as profissionais se graduam para atuar no mercado de trabalho em expansão, são publicadas as normativas que regulam o funcionamento do SUAS, como a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, que materializa os fluxos de gestão do SUAS, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB/SUAS-RH, que estabelece uma perspectiva de gestão do trabalho e estabelece as diretrizes para os planos de cargos e carreiras, bem como para a capacitação dos trabalhadores do SUAS. Ressalta-se que esse é um período de grandes desafios para as assistentes sociais, em razão das novas requisições e demandas decorrentes da reformulação da PAS e da implantação dos serviços socioassistenciais.

Com relação à pós-graduação, nove assistentes sociais registram ter concluído a especialização e uma, em andamento. As especializações abarcam diversas áreas, a saber: Educação Pobreza e Desigualdade Social, Família, Gestão de Projetos, Serviço Social e Violência contra Crianças e Adolescentes. Verificou-se que uma profissional respondeu ter concluído o Mestrado Acadêmico, porém não indicou ano de conclusão, nem a área de concentração.

Considera-se que o fato de as conclusões das especializações terem ocorrido a partir de 2009 pode ter relação com a ampliação da abertura de unidades de CRAS, no Mato Grosso do Sul, o que impulsionou as profissionais a buscarem mais conhecimento e qualificação para atender às novas demandas da PAS e a prestação de serviços do CRAS. Ou seja, as assistentes sociais estão atentas a um dos princípios estabelecidos no *Código de Ética*, “compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na

perspectiva da competência profissional” (CFESS, 1993).

Percebe-se que, embora as profissionais pesquisadas estejam vinculadas ao órgão gestor da PAS em funções gerenciais, conforme NOB-RH, apenas uma relatou ter feito especialização com área de concentração em Gestão ou similar.

Igualmente, aparecem mais respostas com as temáticas relacionadas ao público-alvo da PAS do que às especificidades do trabalho da assistente social, evidenciando-se a relação entre o Serviço Social e as políticas sociais. É notória a ausência de pesquisas e relatos sobre o trabalho da assistente social nas políticas sociais com enfoque no exercício profissional.

Para Guerra (2019, p.115), na formação profissional, nosso investimento é muito maior em conhecer as políticas sociais e menores em desvelar, analisar, debater e produzir conhecimento sobre o Serviço Social e o exercício profissional nas políticas sociais. Constatase que o processo de formação das assistentes sociais, participantes da pesquisa, segue nessa linha, uma formação profissional “nas” políticas sociais e não “para” as políticas sociais, criando lacunas, nas quais os objetivos da política são tomados como os da profissão. Nota-se a preocupação com a execução da PAS, como se a assistente social fosse uma trabalhadora da política e não para a política. De acordo com Guerra (2019, p. 109), tal problemática está relacionada ao fato de que a formação profissional no contexto das políticas sociais reproduz essa lógica, visto que existe “uma escassez de espaços de formação para a (crítica da) política social”.

Observou-se que, dentre as 11 assistentes sociais pesquisadas, cinco participaram de capacitação para atuar no órgão gestor e uma delas teve como tema a gestão. Quando perguntadas sobre as capacitações oferecidas pelo município, nove disseram haver, eventualmente, e seis indicaram que ocorreram em 2019, com as seguintes temáticas: Bolsa Família, Assistência Social, Cadastro Único, Trabalho Infantil, Atendimento, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Programa Criança Feliz, Acessuas Trabalho, Medidas Socioeducativas, Atuação da Rede Socioassistencial; seguindo a perspectiva já elencada anteriormente, de que se privilegia Política de Assistência Social com seus programas e serviços, em detrimento do exercício profissional da assistente social.

A gestão da Política Estadual de Assistência Social e o Colegiado de Gestores Municipais da Política de Assistência Social de Mato Grosso do Sul, na ausência de universidades públicas, no estado, com curso de Serviço Social, articularam-se e, tomando como referência as diretrizes e princípios da Política Nacional de Educação Permanente, aprovada pela Resolução CNAS n.º 04 de 13 de março de 2013, criaram um espaço para os trabalhadores do SUAS serem capacitados na perspectiva da educação permanente, seguindo o

objetivo central da Política Nacional de Educação Permanente de:

Institucionalizar, no âmbito do SUAS, a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente, estabelecendo suas diretrizes e princípios e definindo os meios, mecanismos, instrumentos e arranjos institucionais necessários à sua operacionalização e efetivação (BRASIL, 2013, p. 27).

Entende-se que a formação profissional é um processo permanente de qualificação e atualização, sendo necessário buscar uma perspectiva inversa à da lógica do capital, que reduz a noção de formação continuada a um conjunto de treinamentos esporádicos, para atender às demandas mais imediatas do mercado.

A educação permanente almejada é pautada na promoção do aprimoramento intelectual, técnico e político das assistentes sociais, como forma de qualificar o exercício profissional, fortalecendo sua inserção qualificada e crítica no mundo do trabalho; bem como busca consolidar o projeto ético-político do Serviço Social e potencializar a melhoria dos serviços prestados aos usuários. (CFESS/CRESS, 2012).

O Estado de Mato Grosso do Sul é pioneiro no país, com a primeira Escola de Assistência Social do Brasil, a Escola do SUAS, criada pelo Decreto n.º 14.096 de 10 de dezembro 2014 e inaugurada em 02 de junho de 2015, cujas finalidades são:

- promover capacitação, treinamento e especialização dos gestores, trabalhadores e conselheiros de assistência social;
- desenvolver estudos e pesquisas sobre temas relacionados ou de interesse da Política de Assistência Social;
- promover o aprimoramento da gestão e a progressiva qualificação dos serviços e dos benefícios socioassistenciais;
- promover cursos de aperfeiçoamento e extensão destinados a gestores, trabalhadores e conselheiros de assistência social;
- realizar seminários, congressos, *workshops*, simpósios e demais eventos relacionados à Política de Assistência Social;
- promover cursos de especialização (*Latu Sensu* ou *Stricto Sensu*), destinados a profissionais da Política de Assistência Social.

É importante ressaltar que o público da educação permanente do SUAS são os trabalhadores do SUAS, com ensino fundamental, médio ou superior, bem como gestores e agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades. A educação

permanente configura-se como processo contínuo de atualização e renovação de conceitos e práticas profissionais das equipes de trabalho, com destaque para o fato de que os trabalhadores do SUAS abarcam diversas categorias profissionais, devendo-se considerá-los em suas especificidades.

A centralidade da Política Nacional de Educação Permanente nos trabalhadores é, de fato, um avanço, porém pode-se responsabilizá-los por questões para além de suas atribuições.

Se não se considerar as condições e as relações de trabalho, a existência ou não de recursos materiais e financeiros, de estabilidade, de plano de cargos e salários, corre-se o risco de atribuir a responsabilidade pelos insucessos da política aos profissionais, que acabam sendo considerados obstáculos à sua realização, supostamente, por não serem suficientemente aptos, comprometidos, interessados, preparados, etc. (GUERRA, 2019, p.121).

A necessidade de qualificação profissional é urgente e demanda condições financeiras. Desse modo, questionamos as assistentes sociais com qual tipo de apoio o município contribui e oito manifestaram o tipo de apoio disponibilizado pelo município, apresentando bolsa parcial para pagamento de cursos de aperfeiçoamento, especializações e outros; liberação de horas para realizar o curso sem prejuízo de salário; diárias para cursos em Campo Grande; e ajuda de custo para participação em capacitações.

Constatamos que a liberação de horas para realizar o curso, sem prejuízo de salário, tipo de apoio do município mencionado com mais frequência, não é incentivo, mas desresponsabilização do município em relação à qualificação de seus profissionais, pois o investimento da formação fica a cargo da assistente social. Entendo que as trabalhadoras interpretam erroneamente como apoio, seguindo a imposição dos termos da lógica do capital. Segundo Couto (2009, p.216), “A utilização de ferramentas gerenciais e de profissionalização no trato da assistência social exigirá um novo perfil de profissional, e sua qualificação deverá ser permanente”.

Identificamos que, mesmo com a Política Nacional de Educação Permanente implementada, não existe, nos Municípios de Pequeno Porte II do Mato Grosso do Sul, uma política de incentivo à qualificação profissional, ficando sob a responsabilidade das assistentes sociais a busca e o aprofundamento de seus conhecimentos para atender às demandas e requisições latentes no seu cotidiano profissional.

### 3.2.1 Condições de Trabalho das Assistentes Sociais na Atuação no Órgão Gestor

Compreendemos que, no contexto da reestruturação produtiva, das políticas neoliberais e das estratégias de enfrentamento à crise do capital, vivenciamos a precarização do trabalho, em que o trabalho contratado e regulamentado, e os direitos trabalhistas e sociais estão desmoronando. Logo, a assistente social, como trabalhadora assalariada, não fica de fora dessas implicações, que reverberam diretamente em seu cotidiano profissional.

Essa dinâmica de flexibilização/precarização atinge também o trabalho do assistente social, nos diferentes espaços institucionais em que se realiza, pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação do trabalho, aviltamento dos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, ausência de políticas de capacitação profissional, entre outros. (RAICHELIS, 2011a, p.422).

A assistente social, na condição de trabalhadora, também sofre com as transformações e redefinições do trabalho, está tão vulnerável quanto os demais trabalhadores, e é atingida diretamente pelas novas configurações e demandas do mercado, as quais são visíveis dentro dos espaços sócio-ocupacionais de execução da Política de Assistência Social.

**Quadro 13** – Trabalho e condições de trabalho

<b>Vínculo de trabalho</b>	<b>Função</b>	<b>Carga horária de trabalho semanal</b>	<b>Salário mensal</b>
Servidores Estatutários	Em Comissão	De 31-40 horas	De 3 a 6 SM
Comissionado	Gratificada	De 21-30 horas	De 1 a 3 SM
Empregado Público (CLT)	Por indicação de autoridade pública	De 11 a 20 horas	De 6 a 9 SM

**Fonte:** a própria autora.

Salientamos que os cargos em comissão são ocupados por pessoas que não pertencem ao quadro dos servidores efetivos da administração pública, de livre nomeação e exoneração, ou por servidores efetivos do quadro de carreira. As funções gratificadas são exercidas, exclusivamente, por servidores efetivos dos quadros de carreira da administração pública. Parte-se da premissa de que, em ambos os casos, as atribuições sejam próprias de direção, chefia ou de assessoramento.

Percebe-se que tanto os cargos em comissão como a função gratificada são formas utilizadas pelo poder executivo para reconhecer as especificidades do trabalho dos servidores que estejam em funções de direção, chefia ou de assessoramento. Contudo, em alguns casos são

estratégias empregadas como forma de barganha política e controle das ações do servidor.

Com relação à carga horária apresentada, nota-se que a maioria não tem garantida a carga horária máxima de 30 horas semanais estabelecida pela Lei n.º 12.317 de 26 de agosto de 2010, sobre a duração do trabalho da assistente social, o que podemos explicar pelo fato de serem servidoras em cargos de comissão e funções gratificadas, para os quais a lei não se aplica.

Verificou-se, em relação aos salários, a ocorrência de uma diferença salarial significativa entre as regiões, em razão de condições socioeconômicas e de não haver uma regulamentação legal de piso salarial para a categoria de assistentes sociais.

Os dados coletados referentes a vínculo de trabalho, função, carga horária semanal e salário mensal reforçam a existência da precarização do trabalho das assistentes sociais na sociabilidade do capital. Quando questionadas sobre o Plano de Cargo Carreira e Salário – PCCS de seus municípios, as onze entrevistadas disseram não existir, o que agrava ainda mais a sua situação, pois não têm previsão de melhorias no decorrer dos anos trabalhados, não havendo nenhuma política de progressão e valorização relacionada a cursos de especializações, entre outros.

Outro ponto de destaque tem a ver com as horas de trabalho realizadas para além do estipulado pelo contrato de trabalho. As respondentes que indicaram realizar horas excedentes recebem hora extra, e outra, as horas são computadas em um banco de horas. Nota-se que as prefeituras utilizam mecanismos da empresa privada, por exemplo, o banco de horas, para reduzir custos com a folha de pagamento dos servidores, seguindo a lógica de reestruturação produtiva do capital.

A assistente social é uma profissional assalariada, que vende sua força de trabalho, e será impactada por todas as implicações sofridas pelas trabalhadoras durante as mudanças ocorridas no mundo laboral. Esse entendimento é imprescindível na análise das profissionais sobre seu trabalho.

O assistente social, ao ingressar no mercado de trabalho – condição para que possa exercer sua profissão como trabalhador assalariado – vende a sua força de trabalho: uma mercadoria que tem um valor de uso, porque responde a uma necessidade social e um valor de troca expresso no salário. [...] É por meio dessa relação mercantil que se dá a objetivação do valor de uso dessa força de trabalho, expresso no trabalho concreto exercido pelo assistente social, dotado de uma qualidade determinada, fruto de sua especialização no concerto da divisão do trabalho (IAMAMOTO, 2008b, p. 217-218).

As assistentes sociais, como trabalhadoras na condição de assalariamento, são submetidas a parâmetros institucionais e trabalhistas que regulam suas condições de trabalho,

definidas nos contratos, elencando a jornada, o salário, o controle de trabalho, os índices de produtividade, as metas e o sistema de bancos de horas, entre outros. Seus empregadores também são responsáveis por disponibilizar recursos materiais, financeiros, humanos, técnicos para o exercício profissional, a fim de objetivar seu trabalho.

A condição de trabalhador assalariado — seja nas instituições públicas ou nos espaços empresariais ou “sem fins lucrativos”, faz com que os profissionais não disponham totalmente, nem tenham controle sobre as condições e os meios de trabalho postos à sua disposição no espaço institucional. (RAICHELIS, 2013, p.620).

A compreensão dessa realidade pelas assistentes sociais é fundamental para o desenvolvimento pleno do seu trabalho e depende de um conjunto de determinações que não estão sob controle do trabalhador e incidem diretamente no fazer profissional. Dessa forma, elas podem elaborar estratégias de resistência e luta para a melhoria das condições de trabalho disponibilizadas.

**Quadro 14** – Condições de trabalho – Estrutura oferecida

<b>Condições de trabalho no órgão gestor.</b>	Disponibilizados computadores com acesso à rede de internet. Disponibilizada sala para reuniões com capacidade para um grupo de pessoas, quando necessário. Disponibilizada sala para atendimento, que preserva o direito de sigilo e resguarda o usuário. Disponibilizado carro ou quando necessário.
<b>Sala exclusiva para seu trabalho.</b>	Dentre os participantes, quatro indicaram que não possuem.
<b>Compartilha a sala de trabalho com outros profissionais.</b>	Administrativos. Administrativo e Coordenação da Proteção Social Básica. Administrativo e Assistente Social. Psicóloga.
<b>Condições éticas e técnicas do exercício profissional da assistente social.</b>	Espaço adequado para colocação de arquivos e guarda de material técnico de caráter reservado. Iluminação adequada ao trabalho diurno e noturno, conforme a organização institucional. Ventilação adequada a atendimentos breves ou demorados e com portas fechadas Recursos que garantam a privacidade do usuário naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional. O material técnico utilizado e produzido no atendimento é de caráter reservado, sendo seu uso e acesso restritos às assistentes sociais.
<b>Condições técnicas de trabalho.</b>	Possui autonomia, com espaço para criação de novas alternativas e propostas. Trabalho integrado com a equipe da secretaria. Respeito às decisões técnicas. Estrutura muito hierarquizada. Trabalho integrado com as equipes dos demais setores da secretaria. Interferência de poder público, alterando as decisões técnicas.

**Fonte:** a própria autora.

No tocante às condições objetivas de trabalho das profissionais pesquisadas, nota-se que ainda existem assistentes sociais trabalhando sem as condições consideradas essenciais e normatizadas pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, por exemplo, ter sala exclusiva, uma vez que algumas assistentes sociais dividem a sala com profissionais de outras áreas, agravando, ainda mais, a execução de atividades que requerem o sigilo e a confidencialidade das informações.

A resolução CFESS n.º 493/2006 de 21 de agosto de 2006, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional da assistente social, descreve as condições essenciais e obrigatórias para que a assistente social realize atendimento ao usuário. O destaque ao espaço físico adequado é uma delas, a fim de garantir o sigilo profissional.

Art. 2º - O local de atendimento destinado ao assistente social deve ser dotado de espaço suficiente, para abordagens individuais ou coletivas, conforme as características dos serviços prestados, e deve possuir e garantir as seguintes características físicas: a) iluminação adequada ao trabalho diurno e noturno, conforme a organização institucional; b) recursos que garantam a privacidade do usuário naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional; c) ventilação adequada a atendimentos breves ou demorados e com portas fechadas; d) espaço adequado para colocação de arquivos para a adequada guarda de material técnico de caráter reservado. Art. 3º - O atendimento efetuado pelo assistente social deve ser feito com portas fechadas, de forma a garantir o sigilo. (CFESS, 2006, p. 2).

Com relação às condições técnicas de trabalho, as profissionais relataram existir, no órgão gestor, uma estrutura muito hierarquizada, e três delas, identificam a interferência do gestor público alterando as decisões técnicas. Denota-se que o espaço da gestão não superou traços conservadores da PAS, e, não podemos esquecer que se trata de uma política social elaborada e executada pelo Estado, mantenedor da funcionalidade do capital.

O trabalho da assistente social nas funções de gestão no órgão gestor está intimamente ligada com o planejamento, o que exige dessa profissional a construção da análise das informações sobre as demandas dos usuários da PAS, as quais devem ser tratadas com sigilo profissional. As informações são debatidas e tomadas como essenciais para fundamentar a articulação entre os serviços e elaborar as propostas que serão definidas nas reuniões com as equipes de trabalho. É essencial, portanto, que as equipes possam trabalhar em um espaço físico adequado, que assegure o sigilo profissional sem interferências externas.

O planejamento é uma ação permanente, com direcionamento político, que ocorre por meio de um processo de análise sobre os dados obtidos no diagnóstico, abarcando a formulação de propostas, tomadas de decisões sobre a execução das ações e avaliação dos resultados. A

construção do processo de planejamento envolve as dificuldades em intermediar interesses contraditórios no espaço institucional, como a falta de recursos humanos e financeiros, espaço físico inadequado, demandas institucionais em contraposição às demandas dos usuários e constantes interferências políticas.

As interferências políticas nas decisões técnicas no processo de planejamento são constantemente verificadas. Nota-se a influência do conservadorismo, ainda presente no modo de pensar dos gestores da PAS. Souza (2016) conceitua como conservador/a uma pessoa ou um grupo político que se negue a aceitar os avanços como a luta pela universalização dos direitos e as demandas pela radicalização da democracia, ou quando defende o combate ao avanço dos direitos humanos. Esse pensamento está relacionado à formação política do Brasil baseada no patrimonialismo, no coronelismo e no clientelismo.

Outro traço do conservadorismo é a presença do primeiro-damismo na PAS. Essa figura feminina representa os elementos da benevolência e da caridade, associada à figura política dos seus maridos. Ao assumirem os cargos de confiança, passam a falar em nome do gestor público, de forma a lembrar à população quem faz por elas, reforçando o clientelismo de forma sutil.

Nesse cenário permeado por disputas entre os gestores, os trabalhadores do SUAS e os usuários referenciados, a assistente social também defende seu trabalho, pautada pelo Projeto Ético–Político da profissão, submersa em demandas, requisições e processos burocráticos que não se findam, por ser fruto das relações sociais das quais também faz parte.

A assistente social é solicitada a atender às requisições institucionais, com alto volume de afazeres e com necessidade elaborar respostas imediatas. Frequentemente, em função da celeridade e da dinâmica própria do órgão gestor, torna-se por vezes impossível estabelecer prioridades. Observa-se que as profissionais atuantes no órgão gestor lançam mão de respostas prontas, realizando um trabalho automático, sem tempo para a construção de uma análise e reflexão sobre as temáticas que orientam as decisões. Compreender que os espaços de trabalho são arenas de correlações de forças, permeadas por relações de conflito, traz a possibilidade de a profissional confirmar a hegemonia dada ou construir uma contra-hegemonia, dando um direcionamento ao seu trabalho.

Para Barroco (2011, p. 212-213), o renascimento do conservadorismo está relacionado às novas condições de trabalho:

A reatualização do conservadorismo é favorecida pela precarização das condições de trabalho e da formação profissional, pela falta de preparo técnico e teórico, pela fragilização de uma consciência crítica e política, o que pode motivar a busca de respostas pragmáticas e irracionais, a incorporação de

técnicas aparentemente úteis em um contexto fragmentário e imediatista. A categoria não está imune aos processos de alienação, à influência do medo social, à violência, em suas formas subjetivas e objetivas.

As condições materiais e subjetivas as quais as assistentes sociais são submetidas no desempenho de seu trabalho e a necessidade de resposta a situações para além do que a PAS pode responder, por se tratar de questões estruturais socioeconômicas, fazem que as profissionais tenham dificuldades de sair da aparência dos fatos e, em alguns momentos, utilizam-se de forma mecânica de respostas imediatas, sem analisar criticamente a situação.

A assistente social, no decorrer do exercício profissional, para além do atendimento de requisições institucionais, que é parte da sua condição assalariada e da relativa autonomia inerente ao trabalho no capitalismo, busca, nas normativas e nos conhecimentos adquiridos, durante o seu processo formativo, compor seu arsenal de competências para execução de seu trabalho.

[...] resguardar a relativa autonomia profissional na condução do exercício profissional supõe potenciá-la mediante um projeto profissional coletivo impregnado de história e embasado em princípios e valores radicalmente humanistas, com sustentação em forças sociais reais que partilhem de um projeto comum para a sociedade. (IAMAMOTO, 2014, p. 219).

O trabalho das assistentes sociais na gestão requer o reconhecimento do lugar ocupado no espaço sócio-organizacional. Por conseguinte, é necessário que as profissionais evidenciem a competência política, na defesa de um posicionamento que propicie a construção de um projeto societário democrático. Dessa forma, o posicionamento político da assistente social é fundamental na dinâmica de trabalho na gestão.

[...] a prática profissional tem um caráter essencialmente político: surge das próprias relações de poder presentes na sociedade [...] exige recursos teóricos e um horizonte político para decifrar a dinâmica conjuntural, os sujeitos coletivos aí presentes e suas relações com a profissão. (IAMAMOTO, 2008a, p. 121-125).

Ao identificar sua condição de trabalhadora assalariada, a assistente social lança mão de seus conhecimentos, a fim de defender suas ideias e construir, de forma articulada, com as instâncias coletivas, propostas profissionais.

Seguindo essa linha de raciocínio, verificamos como está o engajamento das profissionais participantes da pesquisa nos espaços de articulação política. As assistentes sociais foram questionadas sobre a participação em sindicatos, Fórum dos Trabalhadores do

SUAS e conselhos de políticas sociais.

O Fórum de Trabalhadores do SUAS é um espaço coletivo de organização política das trabalhadoras vinculadas ao SUAS, de caráter permanente, composto por profissionais com formação de ensino fundamental, médio e superior, atuantes na Política de Assistência Social, na rede socioassistencial pública e privada.

Verificou-se que, dentre as profissionais, a grande maioria não está vinculada ao sindicato, nem ao Fórum de Trabalhadores do SUAS. Entretanto, quando questionadas se participam de conselhos de defesa de direitos, uma parcela significativa responde positivamente, pois estão em conselhos vinculados à PAS, levando-nos a pensar que os objetivos da política aparecem como prioridade, em detrimento das questões relacionadas à profissão.

Embora a perspectiva neoliberal se utilize de inúmeros mecanismos para dividir o conjunto dos trabalhadores e suas entidades coletivas, é por meio da ação coletiva que são criadas condições concretas para a melhoria das condições de trabalho. (RAICHELIS, 2010, p. 767).

O pouco engajamento nos espaços de articulação, de discussão de estratégias de organização coletiva frente aos processos de precarização do trabalho, também pode estar relacionado ao fato de exercer cargos em comissão e/ou função gratificada, colocando-as em situação de vulnerabilidade na relação com o empregador.

Conforme Raichelis (2010), os empregadores definem as condições em que deve ser exercida a atividade profissional: o contrato de trabalho, a jornada, o salário, a intensidade, as metas de produtividade. O assistente social é um trabalhador assalariado e está sujeito às determinações do mercado de trabalho, incidindo, dessa forma, diretamente em seu exercício profissional.

### 3.2.2 Conhecimentos e Normativas Utilizadas pelos Assistentes Sociais no Exercício das Funções no Órgão Gestor

Ressaltamos que os conhecimentos e os elementos normativos relacionados ao exercício profissional são fundamentais, no que tange à conduta e forma de atuação da assistente social, constituem a formação dessa profissional e entender quais desses elementos são utilizados em seu cotidiano profissional revela muito sobre esses profissionais.

**Quadro 15** – Normativas essenciais ao trabalho da assistente social

<b>Normativas utilizadas para subsidiar o trabalho no órgão gestor</b>	NOB-RH/SUAS
	NOB-SUAS
	PNAS
	Lei de Regulamentação da Profissão n.º 8.662, de 07 de junho de 1993.
	Resolução CFESS n.º 493/2006 (Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional da assistente social)
	Resoluções CIB/CIT/CEAS e TCU/CGU.
	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

**Fonte:** a própria autora, baseada nos dados coletados na aplicação dos questionários às assistentes sociais.

A maioria dos profissionais participantes indicou normativas relacionadas à PAS, considerando que há uma tendência, entre as assistentes sociais, de tomarem para si as normativas e as orientações técnicas de serviços, como aquelas que subsidiarão a direção do trabalho desenvolvido, em detrimento das normativas da profissão e as suas bases teóricas e metodológicas.

Nesse sentido, Raichelis (2010, p. 769) sinaliza que “[...] o Serviço Social não pode ser confundido com a assistência social”. As pesquisas realizadas por Torres (2014, 2015) indicam haver uma tendência entre as assistentes sociais de assumirem os objetivos do campo ocupacional como os do próprio trabalho de assistentes sociais, o que pode reforçar a associação direta entre a profissão e a própria política.

A NOB/SUAS estabelece as diretrizes para organizar o funcionamento da PAS, determinando as responsabilidades de cada ente federado, as diretrizes estruturantes da gestão, a instituição e o funcionamento dos fundos, o cofinanciamento e seus critérios de partilha do SUAS, e a criação do controle social no âmbito de cada ente federado.

Contudo, a indicação da Lei de Regulamentação da Profissão e a Resolução CFESS n.º 493/2006, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional da assistente social, por alguns trabalhadores, embora em menor número, é uma sinalização de que essa tendência pode estar sendo superada nos municípios pesquisados, visto que demarcam como essenciais as normativas da profissão para subsidiar o exercício de seu trabalho no órgão gestor.

A Resolução CFESS n.º 493, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional é um instrumento legal ao qual as profissionais podem recorrer para exigir local de atendimento adequado, com espaço suficiente, iluminação e recursos que garantam a privacidade do usuário, nos embates travados com seus empregadores por melhores condições de trabalho, portanto é fundamental compreendê-lo.

É fundamental incorporar ao rol de conhecimentos da assistente social as resoluções expedidas pelo CFESS, que estabelecem normas e regras com o objetivo de contribuir para a qualificação do exercício profissional.

[...]o parâmetro ideológico de todas as normas que são expedidas pelo CFESS é, pois, o Projeto Ético Político do Serviço Social, que, para além da profissão, contém uma concepção de projeção de uma sociedade radicalmente justa, igualitária e libertária). [...] todas as normas, portanto, levam em conta, para além da realidade objetiva, um método de análise que permite o reconhecimento dos valores expressos no Código de Ética do assistente social, regulamentado pela Resolução CFESS n. °273/93 e, no caso específico das normas disciplinares e éticas, a ampliação e consolidação da cidadania. (TERRA, 2009, p. 427).

Dessa forma, entendemos que a importância política da legislação profissional se encontra na possibilidade da materialização do projeto ético-político, ocorrendo direta ou indiretamente, valores que contornam o projeto (TEIXEIRA; BRAZ, 2009), com a finalidade de garantir a hegemonia do referido projeto no interior da profissão.

A assistente social, ao exercer funções de gestão, imprime de forma significativa em suas proposições o significado social de seu projeto profissional. Ao organizar, coordenar e planejar as ações a serem efetivadas no âmbito da PAS local, realiza essa articulação entre os objetivos da PAS e os objetivos profissionais que compõem sua formação profissional.

Fundamentar-se na legislação profissional, enquanto norteadora do trabalho das assistentes sociais, tendo em vista que, nas funções desenvolvidas no órgão gestor da PAS, são construídos os processos de planejamento, execução e supervisão dos serviços sociais ofertados aos usuários. Dessa forma, são desenhados os contornos e a direção social, que deverão ser perpassados por uma valoração ética específica, isto é, “ao atuarmos no movimento contraditório das classes, acabamos por imprimir uma direção social às nossas ações profissionais que favorecem a um ou a outro projeto societário” (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 05-06).

As assistentes sociais demonstram, em suas respostas, que as normativas da profissão também constituem o cotidiano de seu exercício profissional, visto que seu trabalho, no desenvolvimento de funções de gestão, requer a articulação dos objetivos da PAS e dos objetivos da profissão para resultar em proposições que tenham um direcionamento voltado à garantia de direitos e/ou ampliação de acesso a direitos pelos usuários.

### 3.2.3 Competências, Atribuições, Requisições e Demandas da Assistente Social: Aproximações ao Trabalho no Órgão Gestor

As competências exercidas pela assistente social são constituídas de conceitos específicos de sua área, pensamento crítico, criatividade, compromisso político e condições de execução do trabalho, de forma articulada. Trata-se de fundamentar criticamente o trabalho cotidiano, construindo ações e estratégias que se coloquem em uma perspectiva crítica, criativa e política. No que tange à competência, especificamente, no âmbito do Serviço Social, trata-se de:

[...] competência crítica capaz de desvendar os fundamentos conservantistas e tecnocráticos do discurso da competência burocrática. O discurso competente é crítico quando vai à raiz e desvenda a trama submersa dos conhecimentos que explica as estratégias de ação. (IAMAMOTO, 2009, p. 2).

Assim, é preciso desvendar o que determinam as requisições do empregador, bem como as demandas apresentadas pelos usuários dos serviços, estabelecendo um diálogo entre os conhecimentos teóricos e práticos, e o ponto de vista das classes sociais, compreendendo seus modos de pensar e interpretar a vida, identificando, dessa forma, demandas interventivas.

A preocupação de que as competências e atribuições privativas da assistente social sejam reconhecidas e valorizadas pelos trabalhadores do SUAS nos remete à necessidade de refletir sobre as referidas competências e atribuições.

A análise da Lei de Regulamentação da profissão, Lei n. °8662/1993, constitui-se no estatuto jurídico que dispõe sobre as atribuições privativas e competências dos assistentes sociais, indica atribuição privativa como

prerrogativas exclusivas da prática profissional dos assistentes sociais e competência como 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. (IAMAMOTO, 2012, p. 37).

As competências profissionais da assistente social devem ser compreendidas como inerentes ao trabalho. Uma das características do entendimento sobre as competências é que são apreendidas no decorrer da formação acadêmica, somando-se a estudos, especializações em programas de pós-graduação e nas experiências profissionais. Podem ser divididas em gerais e específicas, de maneira a demarcar existirem competências específicas que complementam as

competências gerais. Entende-se como competências gerais da assistente social:

Aprensão 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 formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado. (CFESS, 2009, p. 17-18).

As competências gerais possibilitam às assistentes sociais a análise crítica da realidade, para fundamentar seu trabalho e determinar as competências específicas a serem utilizadas no enfrentamento das demandas sociais que são requisitadas, tanto pelo seu empregador, na Política de Assistência Social, quanto por seus usuários.

No que concerne às competências específicas da assistente social, na PAS, em especial na gestão dessa política, observa-se que abrangem diversas dimensões interventivas, complementares e indissociáveis (CFESS, 2013, p. 19-20), as quais destacamos:

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(a) usuários(as) e Conselhos, Conferências e Fóruns da Assistência Social e de outras políticas públicas. (CFESS, 2012, p.10).

Nessa perspectiva, Gomes (2000) enfatiza a necessidade de a assistente social estar presente nas instâncias de controle social exercendo a função de disseminadora de informações, desvelando com competência técnico-política as questões, propostas, que aparecem nos conselhos, com o intuito de promover a participação qualificada e politicamente comprometida com a transparência, propiciando maior visibilidade para o exercício do controle social e a ampliação do espaço público. Ainda nas instâncias de controle social, de acordo com Bravo e Souza (2002), a assistente social tem maneiras diferentes de fomentar a participação, quando realiza o assessoramento no cotidiano ou, de forma mais pontual, presente nas reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, como nos fóruns de discussão.

Salientamos que as principais ações que envolvem essa assessoria ao controle social, que, em sua maioria, está alocado nos espaços dos órgãos gestores das políticas sociais, são: a organização da documentação dos conselhos; a organização de plenárias; a elaboração de cartilhas sobre controle social; a pesquisa de temas e realização de oficinas; a elaboração das

atas de reuniões do conselho; a idealização de boletins informativos do conselho; a elaboração de planos com propostas de participação popular, que devem conter o diagnóstico da localidade e o plano propriamente dito; a realização de reuniões periódicas, que discutam previamente a pauta da reunião dos conselhos; a realização de cursos de capacitação aos conselheiros; e o incentivo à participação nas discussões sobre o orçamento público.

A assistente social que atua no órgão gestor da PAS tem seu trabalho pautado no planejamento das ações a serem executadas, fundamentando-se em uma dimensão de gerenciamento:

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 cidadãos [...]. (CFESS, 2012, p.11).

O trabalho desenvolvido pelos profissionais na gestão da PAS configura a realização de ações no espaço da formulação, planejamento, gestão, implementação, execução, monitoramento e avaliação da política, que exige um acúmulo de experiências e saberes, o qual está, de alguma forma, articulado ao desempenho da política, permeado por correlação de forças e condições sociais, econômicas e políticas diretamente relacionadas à localização da política na agenda pública governamental.

Na organização da PAS, as assistentes sociais que atuam na gestão trabalham diretamente no planejamento de ações no campo da proteção social básica e na proteção social especial. Na proteção social básica, as ações desenvolvidas têm como objetivo prevenir situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Na proteção social especial, tem por finalidade a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de ações que caracterizam a violação de direitos, a exemplo do abandono, dos maus-tratos físicos e psíquicos, situação de trabalho infantil, entre outras.

Nesse sentido, ressalta-se a importância da gestão, na operacionalização e redimensionamento das ações da PAS, sob a análise das assistentes sociais, sempre que necessário, a fim de atingir os objetivos propostos na busca pela garantia da proteção social aos seus usuários.

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 [...]. (CFESS, 2012, p.11).

O trabalho da assistente social na gestão em funções como a da vigilância socioassistencial pauta-se na dimensão que engloba a sistematização e a análise de informações coletadas juntamente à população atendida pela PAS, possibilita identificar a “presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (NOB-SUAS, 2005, p.21), configurando as demandas reais para as quais devem ser direcionadas as ações no âmbito da PAS.

Por meio da análise das informações relativas às demandas, verificam-se as incidências de violações e as necessidades de proteção da população, assim como as características e distribuição da rede socioassistencial instalada para a oferta de serviços. A identificação das necessidades da população e a oferta dos serviços, vistos na perspectiva do território, constitui objeto central e de permanente reflexão da área de Vigilância Socioassistencial.

As assistentes sociais, pela sua formação e experiência, têm uma função estratégica na análise crítica da realidade no sentido de fomentar a adoção de políticas que representem a garantia dos direitos e a melhoria das condições de vida da população. As profissionais do Serviço Social reúnem conhecimentos sobre a realidade fundamentais para o processo de formulação das políticas sociais, acumulam competência teórica, política, ética e técnica, que lhes habilitam ao exercício de funções no campo da gestão, execução direta e avaliação de políticas, programas, projetos, serviços e benefícios, na perspectiva do acesso e garantia de direitos.

A construção de respostas profissionais às complexas e múltiplas demandas da realidade, assim como as requisições institucionais, requer da assistente social fundamentar-se na dimensão teórico-metodológica, ética-política e técnico-operativa em movimento e de forma indissociável.

[...] pensar o exercício profissional a partir dessas três dimensões coloca a possibilidade de entender o significado social da ação profissional – formativa, interventiva e investigativa. Pensá-las de modo articulado e orgânico, mas reconhecendo a particularidade de cada uma, permite entender o papel da teoria como possibilidade, uma vez que leva ao conhecimento da realidade, indica caminhos, estratégias, bem como o instrumental técnico-operativo que deve ser utilizado e como deve ser manuseado. (SANTOS; SOUZA FILHO; BACKX, 2013, p.24).

No cenário atual, em que o Estado está cada vez mais a serviço da manutenção do capital, o acirramento das desigualdades sociais é verificado no cotidiano do exercício

profissional da assistente social na gestão, o que requer apreensão, compreensão e domínio dos fundamentos constitutivos da profissão.

No trabalho desenvolvido no órgão gestor municipal, as assistentes sociais desenham os contornos e as ações a serem realizados no âmbito municipal, estabelecem a organização e o gerenciamento dos sistemas de informação do Ministério da Cidadania, do estado e do município. Nesses sistemas, são registradas, mensalmente, diversas informações que identificam o trabalho desenvolvido, por exemplo, a criação de indicadores de avaliação e monitoramento que subsidiarão a elaboração dos planos de ação da secretaria para a Política Municipal de Assistência Social, além de garantirem, também, o repasse de recursos aos municípios.

Os relatórios de gestão, incluindo o relatório financeiro, garantem a continuidade do repasse de recursos e as pactuações necessárias para o funcionamento dos serviços. Outra ação desenvolvida é o controle social, possibilitando a publicização e a transparência das ações de gestão, fortalecendo a rede socioassistencial e garantindo a ampliação de processos democráticos nas decisões.

O material construído pelo Conjunto CFESS-CRESS (2011) intitulado “Trabalhar na Assistência Social em Defesa dos Direitos da Seguridade Social” traz o debate sobre a definição de trabalhadores da Assistência Social, e também versa sobre as competências e Atribuições do Assistente Social como Trabalhador da Assistência Social, em que destacamos as Competências Relativas à Gestão, Planejamento e Execução Direta da Política de Assistência Social.

**Quadro 16** – Competências relativas à Gestão, Planejamento e Execução Direta da PAS

<b>Gestão</b>
Participação no processo de gestão da assistência social na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática e participativa, capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a participação dos usuários e trabalhadores nesse processo.
Avaliação dos planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas, com especial destaque para as políticas de Seguridade Social.
Participação em todo o processo do ciclo orçamentário, na perspectiva de elaboração de proposta orçamentária para a Política de Assistência Social que assegure a ampliação dos serviços socioassistenciais, benefícios e programas.
Acompanhamento da execução dos recursos orçamentários nos benefícios e serviços socioassistenciais nos CRAS, CREAS, Sistema de Abrigamento, de forma articulada às demais políticas.
Mobilização de condições e recursos para a elaboração de projetos para enfrentamento de processos de discriminação, por questões de gênero, etnia, orientação sexual, entre outras.
Realização de estudos para identificação e manutenção de cadastro atualizado de entidades e rede prestadora de serviços socioassistenciais.
Assessoria e supervisão às entidades não governamentais que constituem a rede socioassistencial.
Monitoramento de serviços, programas, projetos e benefícios.
Gestão dos sistemas de informação da rede SUAS e outros sistemas de informação.
Gestão técnica dos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social.
<b>Planejamento</b>
Elaboração de estratégias de gestão que fortaleçam a execução direta dos serviços socioassistenciais pelas prefeituras, governo do Distrito Federal e governos estaduais, em suas áreas de abrangência.
Elaboração dos planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas, com especial destaque para as políticas de Seguridade Social.
Elaboração de projetos para enfrentamento de processos de discriminação, por questões de gênero, etnia, orientação sexual, entre outras.
Elaboração de instrumentos de gestão da Rede SUAS.
<b>Execução Direta da PAS</b>
Execução dos planos municipais, estaduais e nacional de Assistência Social, buscando interlocução com as diversas áreas e políticas públicas, com especial destaque para as políticas de Seguridade Social.
Assunção das funções de direção e/ou coordenação nos CRAS, CREAS, Abrigos e Secretarias de Assistência Social.
Execução de projetos para enfrentamento de processos de discriminação, por questões de gênero, etnia, orientação sexual, entre outras.

**Fonte:** a própria autora, baseada no material do CFESS/CRESS (2011).

As assistentes sociais que atuam na gestão utilizam-se dessas competências em seu exercício profissional quando requisitadas a realizarem o Planejamento, a Construção de Diagnósticos, o Monitoramento e Avaliação, e a Gestão Financeira na Gestão da PAS, que

consistem no pilar de sustentação das ações realizadas na gestão.

A Lei 8662/1993 estabelece, nos art. 4º e 5º, as competências e atribuições privativas respectivamente, demonstrando que são profissionais habilitadas para as funções de gestão. Com relação às competências, destacam-se: implementação, execução e avaliação de políticas sociais, incluindo os planos, programas e projetos desenvolvidos nas políticas; administração de benefícios vinculados às políticas sociais; ações de planejamento e administração de unidades e de serviços; elaboração, execução e avaliação de pesquisas para subsidiar a construção de diagnóstico e análise da realidade socioterritorial. Com relação às atribuições privativas, destacam-se: coordenação, elaboração, supervisão e avaliação de estudos, pesquisas, planos e projetos na área de Serviço Social; planejamento e administração de programas e projetos em Unidade de Serviço Social; direção de serviços técnicos e unidades de ensino em Serviço Social; coordenação de núcleos, centros de estudos sobre temáticas de Serviço Social; fiscalização do exercício profissional da assistente social por meio dos Conselhos Regionais e do CFESS.

A normativa referente à regulamentação profissional da assistente social demonstra em seus artigos, tanto nas atribuições privativas como nas competências, que funções ligadas à gestão como: elaborar, implementar, executar e avaliar políticas sociais; elaborar, coordenar, executar e avaliar planos, programas e projetos; planejar, organizar e administrar benefícios e Serviços Sociais, etc., são funções da assistente social. No entanto, as normativas da PAS não determinam que essas funções de gestão devem ser realizadas por assistentes sociais ou qualquer outro profissional, possibilitando interpretações diversas, bem como sua utilização de acordo com as prerrogativas dos contratantes, para viabilizar a manutenção dos serviços conforme seus interesses.

O trabalho desenvolvido pelos profissionais nas esferas de formulação, gestão e execução da política social é, indiscutivelmente, peça importante para o processo de institucionalização das políticas públicas, tanto para a afirmação da lógica da garantia dos direitos sociais, como para a consolidação do projeto ético-político da profissão. Portanto, o enfrentamento dos desafios nesta área torna-se uma questão fundamental para a legitimidade ética, teórica e técnica da profissão. (MIOTO E NOGUEIRA 2013 p.65).

As assistentes sociais que trabalham na gestão têm a possibilidade de analisar e interpretar as necessidades sociais identificadas, para serem atendidas com ações que efetivamente se coloquem na esfera da proteção social.

No trabalho exercido por assistentes sociais na PAS, verifica-se a articulação de seus conhecimentos e competências para realizar a interpretação das requisições institucionais, ou

seja, da PAS, e das requisições movidas pelos gestores, assim como as demandas dos usuários para construir diagnósticos, relatórios e planos que compõem os instrumentos para a gestão da PAS.

Para Iamamoto (2009), a competência supõe:

a) um diálogo crítico com a herança intelectual incorporada pelo Serviço Social e nas autorrepresentações do profissional, cuja porta de entrada para a profissão passa pela história da sociedade e pela história do pensamento social na modernidade, construindo um diálogo fértil e rigoroso entre teoria e história; b) um redimensionamento dos critérios da objetividade do conhecimento, para além daqueles promulgados pela racionalidade da burocracia e da organização, que privilegia sua conformidade com o movimento da história e da cultura. Esse conhecimento se constrói no contraponto permanente com a produção intelectual herdada, incorporando-a criticamente e ultrapassando o conhecimento acumulado; c) uma competência estratégica e técnica (ou técnico-política) que não reifica o saber-fazer, subordinando-o à direção do fazer. Os rumos e estratégias de ação são estabelecidos a partir da elucidação das tendências presentes no movimento da própria realidade, decifrando suas manifestações particulares no campo sobre o qual incide a ação profissional. Uma vez decifradas, essas tendências podem ser acionadas pela vontade política dos sujeitos, de modo a extrair estratégias de ação reconciliadas com a realidade objetiva, de maneira a preservar sua viabilidade, reduzindo, assim, a distância entre o desejável e o possível. (IAMAMOTO, 2009, p. 3).

O trabalho da Assistente Social na PAS, sobretudo na gestão, movido pela competência em uma perspectiva crítica, contribui para a identificação da história da sociedade e de seus sujeitos e os relaciona aos movimentos locais, políticos, culturais, sociais e econômicos, ou seja, decifra, de forma contextualizada a realidade do território, estabelecendo, por conseguinte, como cita Iamamoto, (2009), estratégias de ação estabelecidas a partir da elucidação das tendências presentes no movimento da própria realidade. Dessa forma, o direcionamento do trabalho da assistente social na gestão da PAS estará pautado na leitura crítica da sociedade, reconhecendo as demandas e requisições a serem atendidas.

As competências e atribuições privativas da assistente social são constitutivas do seu exercício profissional e o conhecimento dos profissionais sobre esses preceitos da legislação é fundamental para compor suas respostas às demandas apresentadas pelos usuários e instituições empregadoras, incidindo sobre o seu trabalho.

A atribuição privativa é entendida como “prerrogativas exclusivas” da prática profissional das assistentes sociais, enquanto a competência é entendida como “capacidade para apreciar ou dar resolutividade a determinado assunto, não sendo exclusiva de uma única especialidade profissional, mas a ela concernente em função da capacitação dos sujeitos

profissionais” (CFESS, 2012, p. 37).

A assistente social tem, na lei de regulamentação da profissão, principalmente, no tocante às atribuições privativas, um norteador do trabalho profissional, podendo recorrer a essa legislação como um instrumento de defesa ou, até mesmo, contrapor-se a determinações demandadas do espaço sócio-organizacional no qual está inserida.

A lei pode subsidiar, também, a ampliação frentes de trabalho e inserção em outras áreas de intervenção, assim como servir para sinalizar princípios e demarcar a direção que se quer imprimir ao exercício profissional (TORRES, 2005).

Para que o exercício profissional das assistentes sociais esteja condizente com o regulamentado em lei, são necessários qualificação e compromisso ético-político, assim como capacidade de interpretar a realidade social, a PAS, os conhecimentos produzidos pela profissão, as necessidades experienciadas pelos trabalhadores, as exigências e prerrogativas do trabalho na gestão e na prestação de serviços socioassistenciais, de maneira a não limitarem as ações interventivas ao atendimento de demandas imediatas que se apresentam como requisições rotineiras, e ou, ainda, desenvolver atividades profissionais que incorporem as requisições indicadas pelo empregador como aquelas que serão priorizadas.

Nesse caminho, é essencial às profissionais executarem seu trabalho para além do que está posto, buscando as múltiplas causalidades das necessidades da população, em uma perspectiva de totalidade.

Vale destacar que a qualificação e o conhecimento ético-político ultrapassam a intencionalidade do profissional, porém as condições objetivas do trabalho das assistentes sociais devem ser consideradas, interpretadas criticamente e contextualizada historicamente.

Um profissional crítico, fundamentado teoricamente, é um sujeito questionador, propositivo, consciente das possibilidades de ampliar sua relativa autonomia. Sobretudo, o profissional que não responde imediatamente às demandas finalistas e emergenciais do espaço sócio-ocupacional.

No âmbito do Serviço Social, é preciso que suas agentes conheçam e compreendam a lei de regulamentação da profissão e qualifiquem-se, de modo que seu exercício profissional esteja não só em conformidade com as normativas da política na qual se insere como trabalhadora assalariada, mas pautado em um compromisso ético-político, direcionando seu trabalho na perspectiva dos direitos. Constitui-se um desafio, à categoria profissional, esse comprometimento, permeado por lutas e resistências, que extrapola qualquer instrumento legal, o qual apenas traduz, em termos jurídicos, o texto e o contexto profissional forjado por essas trabalhadoras, e materializados em um projeto profissional.

Consideramos, portanto, que a assistente social tem, em seu rol de habilidades, competências que a capacitam a realizar uma reflexão e análise na busca pela superação do mero cumprimento de tarefas segmentadas, burocratizadas, desconectadas das necessidades sociais experienciadas pelos usuários. Nesse sentido, o trabalho da assistente social é ampliado, reforçando os aspectos relacionados ao planejamento, organização e controle dos serviços, contribuindo com a construção das estratégias de fortalecimento das ações intersetoriais e do trabalho em rede.

Dessa maneira, os assistentes sociais na gestão de política pública atuam como articuladores e negociadores dos interesses das classes subalternas por intermédio do Estado para atender e responder de maneira efetiva as condições essenciais ao exercício da cidadania. (GIMENEZ E ALBANESE, 2015).

As novas requisições para o trabalho da assistente social na PAS exigem mais que conhecimentos técnicos. Necessitam de profissionais com capacidade de exercer a autonomia, a crítica e a criatividade, voltadas a um projeto de ampliação dos direitos e dos mecanismos democráticos configurados na PAS. Acrescenta-se aí o necessário direcionamento político, que favorecerá a construção da articulação e pactuação entre as políticas sociais, fundamentando o trabalho na gestão. Assim, é requerido à profissional:

[...] clareza teórica e estratégia política, apoiadas em um criterioso trabalho de pesquisa sobre as novas expressões da questão social, as condições e relações de trabalho do assistente social, de modo a avançar na qualificação do seu exercício [...]. (IAMAMOTO, 2008, p. 232).

O trabalho realizado pelas assistentes sociais no espaço ocupacional dos órgãos gestores municipais possibilita a articulação dos serviços; a construção do diagnóstico socioterritorial, entre outras ações que implicarão em mudanças fundamentais para o cumprimento das requisições e objetivos do SUAS.

Nessa perspectiva, solicitamos às assistentes sociais participantes da pesquisa que indicassem as requisições apresentadas e os sujeitos que demandam o seu trabalho.

**Quadro 17** – Requisições e demandas do exercício profissional no órgão gestor

<b>Requisições apresentadas à assistente social.</b>	Atribuições de Compras
	Atendimento, orientações, relatórios, suporte técnico às entidades, rede de serviços socioassistenciais, monitoramento.
	Demandas variadas que dão suporte para a execução dos serviços da Secretaria <sup>29</sup> .
<b>Quem demanda o trabalho da assistente social.</b>	Gestor
	Equipes de referência
	Usuários
	Rede socioassistencial
	Conselheiros
	Profissionais de outras secretarias

**Fonte:** a própria autora, baseada nos dados coletados na aplicação de questionário às assistentes sociais.

Nota-se que as requisições são realizadas a fim de atender ao gerenciamento das ações de responsabilidade da gestão, evidenciando que a assistente social é uma profissional essencial à funcionalidade da gestão da PAS, cabendo-lhe realizar a apreensão crítica das requisições e demandas, em meio às tarefas estabelecidas, para, estrategicamente, elaborar ações que vislumbrem como finalidade o acesso aos serviços socioassistenciais e a garantia de direitos aos usuários.

As demandas das classes sociais põem e repõem objetos para o Serviço Social. Estes encontram-se inscritos nas condições sociais das classes e, por isso, são, de um lado, históricos, transitórios, encerram continuidades e rupturas e, de outro, ou não extrapolam o limite material ou mantêm-se no nível das necessidades imediatas. Tais demandas convertem-se em requisições profissionais, cujo atendimento requer a mobilização de um determinado nível de racionalidade, de uma parte; limitam e determinam as funções profissionais, de outra. (GUERRA, 2011, p.199).

No exercício da profissão, evidencia-se o tensionamento vivenciado pelos profissionais, ora respondendo às requisições do Estado, na garantia das condições favoráveis ao pleno desenvolvimento capitalista, ora respondendo às pressões decorrentes da mobilização e da organização da classe trabalhadora, ao exigir que suas necessidades sociais, oriundas do processo de produção e reprodução social, sejam atendidas pelas políticas de Estado, sob a

<sup>29</sup> Trata-se de demandas relacionadas a informações e orientações gerais sobre os serviços e atendimentos das unidades vinculadas as Secretarias Municipais de Assistência Social dos municípios.

forma de serviços, benefícios, programas e projetos

Na relação de subordinação estabelecida com o empregador, pela venda da força de trabalho em troca da manutenção de sua sobrevivência, em forma de salário, a assistente social vive a constante tensão entre ter de responder às requisições institucionais e cumprir as rotinas estabelecidas que enfatizam a burocracia, o empirismo e o imediatismo. E, entre os objetivos da profissão, que se colocam como desafio aos profissionais, estão a realização do trabalho, na perspectiva dos direitos humanos e sociais, e o reconhecimento do usuário a partir de sua condição de classe.

No intuito de compreender como as profissionais que atuam na gestão da PAS reconhecem seu público-alvo, solicitou-se que assinalassem o público-alvo dos atendimentos realizados no órgão gestor, de forma geral, e o público-alvo dos atendimentos da assistente social, bem como quais destes são considerados, por elas, como público prioritário.

**Quadro 18 – Público-alvo**

	<b>Número de Respostas</b>	<b>Respostas</b>
<b>Público-alvo dos atendimentos realizados no órgão gestor</b>	8	Usuários
	8	Dirigente das Entidades
	7	Diretor de Proteção Social especial
	6	Gestor
	6	Diretor de Proteção Social Básica
	5	Diretor de Planejamento
	5	Diretor Financeiro e Orçamentário
	2	Diretor de Sistema da Informação
	1	Equipe técnica e outros
<b>Público prioritário</b>	Usuários, crianças, adolescentes, idosos e mulheres. Coordenadores da rede socioassistencial. Usuários com deficiência, idosos.	
<b>Público-alvo dos atendimentos da Assistente Social</b>	9	Usuários
	9	Dirigente das Entidades
	7	Gestor
	5	Diretor de Proteção Social Especial
	4	Diretor de Proteção Social Básica
	4	Diretor Financeiro e Orçamentário
	4	Diretor de Planejamento
2	Diretor de Sistema da Informação	
<b>Público prioritário</b>	Crianças Usuários Gestor, Coordenadores e Conselheiros.	

**Fonte:** a própria autora, baseada nos dados coletados na aplicação de questionário às assistentes sociais.

Verificou-se que a maioria das participantes da pesquisa indicou como público-alvo os usuários, também denominados como público-referenciado, para o atendimento socioassistencial, tanto no atendimento do órgão gestor, como nos atendimentos realizados pela assistente social nas demais unidades de prestação de serviços da rede socioassistencial. O destaque é que, nos Municípios de Pequeno Porte II, a procura do órgão gestor pelos usuários é significativa, haja visto o fácil acesso ao gestor e à concepção de que o próprio gestor resolverá as demandas e/ou detém o poder para indicar quem o fará. Por vezes, o gestor determina às assistentes sociais a realização do atendimento social, das orientações e encaminhamentos direcionados às necessidades apresentadas pelos usuários que procuram diretamente o órgão gestor.

Outro foco do trabalho direto com os gestores deriva da orientação e do acompanhamento das ações relacionadas a gestão, planejamento e execução da PAS. Os dirigentes de entidades que fazem parte da rede socioassistencial são, igualmente, relacionados como público-alvo do órgão gestor. Um dos aspectos que direcionam o trabalho da assistente social no órgão gestor é o reconhecimento da parceria público-privada como um dos elementos que estruturam a execução da prestação de serviços na PAS. Nesse sentido, cabe ao órgão gestor a orientação, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações realizadas pela rede socioassistencial.

Os diretores da Proteção Social Especial, Proteção Social Básica, Financeiro e Orçamentário, Planejamento e Sistema da Informação, são também elencados como público-alvo da PAS, considerando que são, na maioria dos Municípios de Pequeno Porte II, cargos em comissão de livre nomeação. Apesar de serem consideradas funções essenciais à gestão e referenciadas na NOB-SUAS/RH, podem ser ocupadas por profissionais de diversas categorias. É certo afirmar que a assistente social está preparada para realizar as orientações técnicas requeridas pelos diretores.

#### 3.4. AS FUNÇÕES EXERCIDAS PELAS ASSISTENTES SOCIAIS NO TRABALHO NO ÓRGÃO GESTOR

As características do trabalho da assistente social na gestão da Política Municipal de Assistência Social são elementos pesquisados por meio da análise e sistematização das informações obtidas nos questionários respondidos pelos profissionais e dos instrumentos de gestão; Planos Municipais de Assistência Social de 2018-2021; Relatórios de Gestão de 2020; e os Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social de 2021.

As alterações realizadas na Lei Orgânica de Assistência Social, em 2011, por meio da

Lei n.º 12.435 de 06 de julho de 2011<sup>30</sup>, contribuíram para o processo em curso de consolidação do SUAS, além de trazer novos marcos regulatórios, instituindo outras características ao modelo de gestão e serviços na PAS, e repercutindo no trabalho das assistentes sociais.

A atuação da assistente social no órgão gestor é demarcada pela necessidade de demonstrar conhecimentos técnicos e políticos, a fim de: garantir a identificação de requisições e demandas apresentadas na gestão; propor respostas socioinstitucionais; apresentar conhecimentos sobre a gestão financeira e o gerenciamento do Fundo de Assistência Social; construir o diagnóstico socioterritorial; construir a proposta e o mapeamento, qualificação, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; elaborar instrumentos de gestão da assistência social, gestão da informação, monitoramento, avaliação e gestão do trabalho no SUAS. Neste sentido, Torres (2009) analisa que

O assistente social atua nessa correlação de forças: a organização determina o seu fazer e o profissional entende que pode exercer suas ações tomando também como referência o projeto da profissão. Ao colocar em movimentos seus saberes na realização do exercício profissional, o assistente social identifica o quanto é heterogêneo seu campo de trabalho, bem como as atividades que realiza. O campo da prestação de serviços requer do profissional que ele reconheça o lugar que ocupa no espaço sócio-organizacional. Esse posicionamento requer dele uma competência política, na defesa de ideias e ações que de fato favoreçam a construção de um projeto societário democrático. (TORRES, 2009, p. 216)

Ou seja, a densidade teórica e argumentativa favorece que a assistente social construa estratégias éticas e políticas, e, ao mesmo tempo, reposicione o trabalho profissional, avançando na sua qualificação, coerência e consistência, essenciais para o planejamento, execução e avaliação do seu exercício profissional.

De acordo com Souza *et al.* (2019), a execução do trabalho da assistente social na gestão da PAS perpassa por alguns entraves, por exemplo, a ausência de regulamentação na NOB-RH/SUAS acerca do trabalho da assistente social na equipe de referência dos órgãos gestores municipais, havendo uma incoerência nos marcos legais, uma vez que, na lei de regulamentação da profissão, em seus artigos 4º e 5º, a gestão aparece claramente nas competências e atribuições privativas associadas a essa profissional. O arcabouço jurídico que regulamenta a profissão de assistente social já demonstra a importância da gestão das políticas sociais, quando estabelece, na Lei de regulamentação da profissão, no Art. 4º:

---

30 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm). Acesso em: 5 maio 2022.

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. (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 1993, p. 36-37).

A legislação dá o entendimento claro de ser prerrogativa da assistente social realizar seu trabalho por meio de atividades que desembocam no planejamento e na gestão dos serviços ligados a políticas sociais, tendo como seu principal empregador o Estado. Nesse sentido, a assistente social é convocada a atuar na construção de respostas profissionais a partir das requisições demandadas pelo poder público, das demandas apresentadas pelas equipes que atuam na prestação de serviços socioassistenciais, pelas instâncias de controle social, pelo sistema de justiça e as demandas dos usuários. Do mesmo modo, o trabalho realizado pelas assistentes sociais no órgão gestor municipal possibilita a articulação dos serviços; a construção do diagnóstico socioterritorial, a gestão da prestação de serviços socioassistenciais, a execução orçamentária, as ações vinculadas ao controle social, entre outras ações que implicarão em mudanças fundamentais ao cumprimento das requisições e objetivos do SUAS.

Iamamoto (1992) faz uma alerta acerca do trabalho profissional, afirmando que o exercício profissional de assistentes sociais não se revela na sua imediaticidade, sendo essencial:

um preparo *teórico e político* para enfrentar essas demandas. Articular as solicitações imediatas que nos são apresentadas no atendimento às questões de saúde, habitação, [*assistência social*], etc., às implicações históricas macroscópicas em que se situam. [...] para melhorar a qualidade dos serviços prestados. (IAMAMOTO, 2002, p. 124-125)

Outra questão que também pode dificultar a identificação do trabalho das assistentes sociais no órgão gestor é uma tendência ainda presente entre as profissionais de se reconhecerem como assistentes sociais, quando atuam na presença do usuário, na execução direta de serviços sociais. O entendimento é que esse modo de compreender a profissão e o trabalho pode ser um empecilho para a assistente social identificar, na atuação no órgão gestor, atribuições e competências de sua profissão.

O assistente social é uma profissional cuja formação a capacita para planejar e executar seu trabalho, de forma a contribuir com a gestão dos serviços, dos programas e dos projetos estabelecidos na PNAS/2004, colaborando para a construção das mediações entre as prerrogativas da PAS e as ações que serão desenvolvidas nos municípios. A finalidade é

consolidar a perspectiva da democratização de direitos sociais e a construção do sistema de proteção social.

O processo de gestão, em uma perspectiva da ampliação de direitos, possibilita, no decorrer da execução do trabalho da assistente social, a reflexão e a revisão de suas ações, atividades e estratégias, a fim de superar o mero cumprimento de tarefas segmentadas, burocratizadas, ou ainda a execução de procedimentos desconectados das necessidades sociais experienciadas pelos usuários, na prestação de serviços prevista nas unidades de atendimento e na rede socioassistencial, entre outras questões.

Conforme Carvalho (1999), a política social, além de ser um espaço de captação das demandas dos cidadãos, é também a possibilidade de estabelecer as estratégias para a construção das respostas às demandas. As assistentes sociais que trabalham na gestão têm a possibilidade de reconhecer, analisar e interpretar as necessidades sociais identificadas, para serem atendidas com ações que, efetivamente, estão imbricadas na esfera da proteção social, ultrapassando a lógica da gestão da pobreza<sup>31</sup>. Dessa forma, são reafirmadas não apenas a naturalização da pobreza como fenômeno social permanente, mas também a sua manutenção como fato que escapa ao contexto das relações sociais historicamente construídas. A pobreza assim considerada se dissocia do debate sobre organização das relações de trabalho ou estruturação das hierarquias sociais, restringindo-se às dimensões morais e comportamentais na qual se assenta a visão naturalizada das desigualdades (JACCOUD, 2009, p.67). Isso posto, evidencia-se que o trabalho realizado pela assistente social no órgão gestor incidirá sobre as formas de operacionalização da política no âmbito municipal.

De acordo com Souza e Torres (2020), no trabalho desenvolvido no órgão gestor municipal, as assistentes sociais desenham os contornos e as ações a serem realizadas no âmbito municipal. Essas profissionais trabalham na elaboração dos instrumentos de gestão nos quais os gestores se pautam para tomada de decisões sobre as ações que serão executadas.

As assistentes sociais que trabalham nas funções de gestão realizam a organização e o gerenciamento dos sistemas de informação do Ministério da Cidadania, do estado e do município. Esses registros são utilizados para o desenvolvimento das funções de gestão, dos

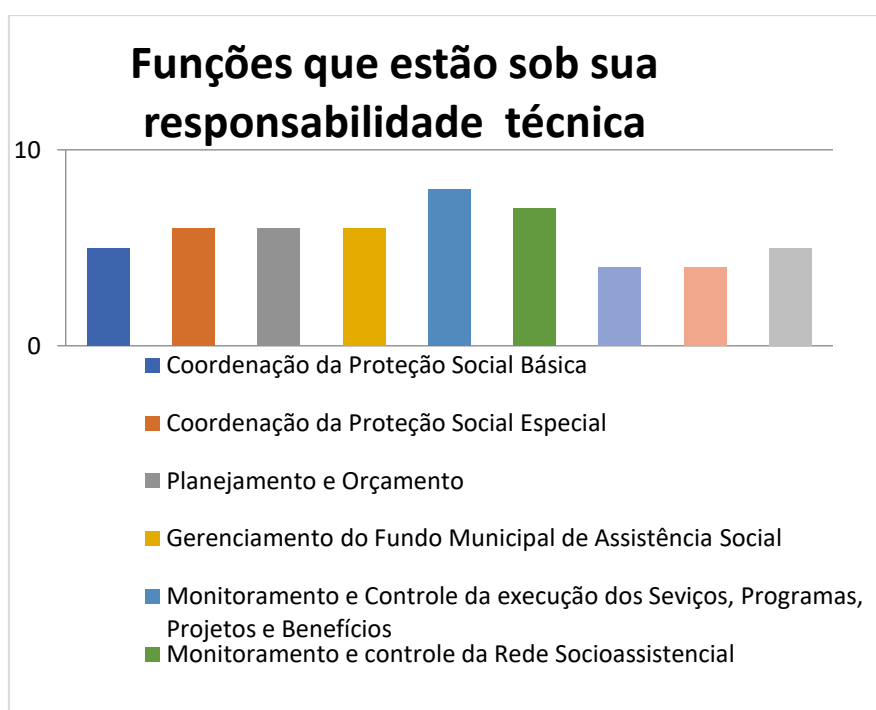
---

31 Para o aprofundamento sobre o debate da gestão da pobreza, ver:  
SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Vida urbana e gestão da pobreza. In: **Vida urbana e gestão da pobreza**. 1988. p. 333-333.  
SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálisis**, v. 13, p. 155-163, 2010.  
SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

órgãos gestores, que norteiam a execução da PAS nos municípios. Nesses sistemas, são registradas diversas informações que identificam o trabalho desenvolvido e a criação de indicadores de monitoramento e avaliação, os quais subsidiarão o trabalho na função de planejamento e orçamento, para elaboração dos planos de ação, construção de relatórios de gestão e levantamento de prioridades da secretaria e da política municipal de assistência social.

O registro do questionamento sobre qual cargo/função é exercido pelas assistentes sociais<sup>32</sup> corrobora as informações tratadas anteriormente, destacando a função de coordenação, implicando assim a necessidade do planejamento e da gestão do trabalho.

**Gráfico 1** – Funções realizadas pelas Assistentes Sociais das Secretarias de Assistência Social dos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul



**Fonte:** a própria autora, baseada nos dados coletados na aplicação de questionário às assistentes sociais.

As respostas registradas coincidem com as funções essenciais de gestão previstas na NOB/SUAS-RH, indicando também que a mesma profissional executa várias funções. No questionário, foi perguntado, também, se a função exercida está em consonância com a NOB-RH SUAS, com todas as respostas positivas.

É importante salientar que função se difere de cargo, conforme descrito na NOB/SUAS-RH:

<sup>32</sup> No questionário enviado às assistentes sociais, havia a possibilidade de marcação de mais de uma alternativa.

A diferença entre cargo e função é que cargo é a posição que uma pessoa ocupa dentro de uma estrutura organizacional, determinado estrategicamente; e função é o conjunto de tarefas e responsabilidades que correspondem a este cargo. Portanto, todo cargo tem funções, mas pode haver função sem cargo, conforme *Constituição Federal*, Art. 37 e seguintes e Lei 8.112/1990. (BRASIL, 2011, p.36).

Esse conceito trazido pela normativa reforça a intensificação do trabalho do processo de reestruturação produtiva do capital, possibilitando o acúmulo de funções, exigindo-se, dos profissionais, o desenvolvimento de muitas atividades que requerem conhecimentos específicos e competências que articulem dimensões éticas, políticas e técnicas.

As assistentes sociais, ao serem designadas a executar funções de gestão, ocupando ou não cargos, realizam um trabalho de direção e monitoramento que envolve tomada de decisão a fim de delinear a condução da execução das ações vinculadas à função que estão sob seu comando. No exercício da função ocupada no órgão gestor, as assistentes sociais executam tanto as funções vinculadas à operacionalização da prestação de serviços socioassistenciais, como as ações de formulação, planejamento, direção, controle, monitoramento e avaliação, ou seja, realizar a gestão de políticas e programas sociais.

As funções essenciais de gestão elencadas na NOB/SUAS-RH direcionam o trabalho a ser executado, articula a rede socioassistencial, administra os recursos, financeiros, materiais e humanos. Sob o comando de assistentes sociais que, ao imprimirem sua concepção da formulação à operacionalização da oferta dos serviços sociais, evidenciam no planejamento o objeto da PAS – a desproteção social, como eixo estruturante tanto da prestação de serviços socioassistenciais, como do monitoramento e avaliação da gestão do trabalho. Assim, em uma perspectiva ética e crítica, as assistentes sociais destacam a importância da articulação entre o ordenamento estabelecido nas normativas da PAS, o orçamento e financiamento destinados à gestão da prestação dos serviços socioassistenciais, as demandas apresentadas pelo público referenciado, a articulação da rede socioassistencial e a rede intersetorial, as instâncias de controle social, entre outras questões.

Às assistentes sociais também são exigidas habilidades políticas, visto que o campo da gestão é constituído por relações de poder, de tomada de decisão, de articulação, de conflitos e de negociação. A gestão do SUAS está permeada por interesses diversos representados por instituições, trabalhadores do SUAS, fóruns de usuários, conselhos, Poder Executivo e legislativo municipal, em que as negociações, barganhas de recursos, são fundamentais para a execução e o fortalecimento da PAS.

As assistentes sociais têm ainda a responsabilidade técnica, ética e política de apresentar as demandas aos gestores municipais da assistência social, munidas de argumentos e de forma que os convença da importância de determinadas mudanças ou até mesmo prover a continuidade de ações fundamentais em setores que promovam a ampliação do acesso e garantia de direitos sociais. Essa habilidade de negociador também ocorre tanto em relação as equipes de trabalho que executam a prestação dos serviços à população, quanto no controle social, sendo em muitos momentos a intermediadora do diálogo entre trabalhadores do SUAS e gestor municipal, assim como entre conselheiros e gestor municipal.

Na atuação no controle social e conselhos de direitos, a assistente social, além de ser a profissional que organiza administrativamente o funcionamento do conselho, por meio da organização, registro, elaboração de documentos, discussão das temáticas, também realiza a interpretação das legislações e normativas, documentos técnicos elaboradas pelas equipes estaduais e do Ministério da Cidadania, demonstrativos financeiros, diagnósticos socioterritoriais e da rede de atendimento. Esse conjunto de legislações e documentos são utilizados nas reuniões para fundamentação das decisões a serem tomadas. Do mesmo modo, assistentes sociais intermedeiam as discussões interpostas pelos conselheiros, que representam diversos interesses, como os das organizações que compõem o conselho, os dos usuários, os dos trabalhadores do SUAS, os do gestor municipal da PAS e os do Poder Executivo. Nesse sentido, as assistentes sociais ocupantes de funções de gestão necessitam estar munidas por uma formação coerente e consistente de argumentos e posições frente às requisições e demandas que se apresentam no cotidiano do trabalho profissional. Para tanto, é imprescindível competências teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa no exercício de seu trabalho.

Para Tavares (2009), às assistentes sociais são solicitadas, além de um conhecimento sólido das normativas e legislações da área social, habilidades de produção textual, de construção de indicadores, de definição de metas e prioridades e conhecimentos teóricos e empíricos sobre a PAS, incluindo conhecimentos sobre a realidade social e as particularidades da questão social, visando uma efetiva aplicação do recurso público direcionada para as reais necessidades socioterritoriais.

Um profissional qualificado, que reforce e amplie a sua competência crítica; não só executivo, mas que pense, analisa, pesquisa e decifre a realidade. Alimentado por uma atitude investigativa, o exercício profissional cotidiano tem ampliadas as possibilidades de vislumbrar novas alternativas de trabalho nesse momento de profundas alterações na vida em sociedade. O novo perfil que se busca é de um profissional afinado com a análise dos processos sociais, tanto em suas dimensões macroscópicas quanto em suas manifestações

quotidianas. Um profissional criativo e interventivo capaz de entender o “tempo presente, os homens presentes, a vida presente” e nela atuar, contribuindo, também, para moldar os rumos da sua história. (IAMAMOTO, 2015, p.49).

A presença da assistente social no exercício das funções de gestão da PAS garante o direcionamento da oferta de serviços sociais na perspectiva da garantia de direitos, rompendo com a cultura paternalista/clientelista ainda presente na PAS. Por se tratar de profissional preparada para realizar a análise dos processos sociais, é capacitada a propor alternativas que contemplem os interesses e demandas das frações da classe trabalhadora que vive em condição de pauperismo. Assegurar que a assistente social esteja realizando essas funções, independentemente de ter cargo, é cada vez mais difícil, na atual conjuntura, visto que as prerrogativas neoliberais impõem uma lógica oposta.

Destacamos que, para as funções elencadas na NOB/SUAS-RH, não é determinado número mínimo de profissionais, nem mesmo a categoria profissional para execução dessas funções<sup>33</sup>.

As condições atuais do capitalismo ampliam a precarização do trabalho e atinge a assistente social, na sua condição de trabalhadora assalariada, que se percebe submergida pelos desdobramentos dessa realidade, sendo afetada pela insegurança do emprego, por precárias formas de contratação, baixos salários, pressão pelo aumento da produtividade e a cobrança de resultados imediatos.

A intensificação do trabalho é visível dentre as profissionais pesquisadas, com o acúmulo de funções que requerem capacidade de desenvolver variadas atividades em diferentes funções.

A intensidade é, portanto, mais que esforço físico, pois envolve todas as capacidades do trabalhador, sejam as de seu corpo, a acuidade de sua mente, a afetividade despendida ou os saberes adquiridos através do tempo ou transmitidos pelo processo de socialização. Além do envolvimento pessoal, o trabalhador faz uso de relações estabelecidas com outros sujeitos trabalhadores, sem as quais o trabalho se tornaria inviável. (DAL ROSSO, 2008, p. 21)

No trabalho das assistentes sociais que atuam na gestão da PAS, a presença da

---

33 De forma diferente, a NOB/SUAS-RH estabelece as exigências para a composição da equipe mínima de referência relacionadas à Proteção Social Básica e Especial, estabelecendo tanto as categorias, como o número de profissionais.

intensificação do trabalho é verificada quando se é exigido da trabalhadora ajustes no tempo gasto para a realização das atividades. O desempenho dessas profissionais está ligado ao esforço empenhado por elas na qualificação profissional e na capacidade de articulação política e interrelacional para obter maior alcance na gestão da oferta dos serviços socioassistenciais, mesmo em condições de trabalho precarizadas.

Nesse sentido, Raichelis (2013) compreende que a “Intensificação do trabalho equivale, pois ao aumento da degradação e da exploração do trabalho. Ou, em outros termos, a adoção de estratégias de redução do trabalho pago e ampliação do trabalho excedente” (RAICHELIS, 2013, p. 623).

Essa intensificação na esfera estatal ocorre de forma velada, porém, pode se identificadas “nas cobranças e exigências de produtividade, no maior volume de tarefas, nas características do trabalho intelectual demandado, no peso da responsabilidade” (DAL ROSSO, 2008, p. 188).

As funções exercidas no órgão gestor estão definidas na NOB-SUAS/RH como funções essenciais para a gestão do SUAS. Estabelece também que seja composta por um quadro de referência de profissionais designados para seu exercício, com a recomendação de que, para as funções de coordenação, sejam priorizados os servidores efetivos.

Para o SUAS, a concepção de gestão é composta pela associação entre o domínio de conhecimentos técnicos e a capacidade de inovação, alinhada aos princípios democráticos da gestão pública. Desse modo, “pensar as dimensões – diagnóstico/ Planejamento / execução / monitoramento/ avaliação, como movimentos absolutamente interligados e interdependentes, que se imbricam e inter-relacionam, numa dinâmica estratégica e não linear. Tais dimensões não podem mais serem vistas como etapas ou fases que se sucedem, mas sim como uma totalidade dinâmica.” (BRASIL/ MDS, 2008, v. 2, p.48).

A NOB-SUAS/RH destaca que os profissionais na atuação do órgão gestor devem demonstrar competência para trabalhar com as dimensões de diagnóstico/planejamento/ execução/ monitoramento/ avaliação, que estruturam a gestão do SUAS, porém não estabelece um quadro de referência como nos serviços, programas, projetos e benefícios tipificados<sup>34</sup>.

---

34 Considerando que as equipes de referência são aquelas “constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial” (NOB-SUAS/RH, 2011, pag.25), a normativa estabelece uma composição por profissional/função, escolaridade e quantidade de trabalhadores que deve compor a equipe de referência dos serviços, o que garante uma capacidade mínima de atendimento direcionada ao público referenciado da PAS.

Como dito anteriormente, com base nas respostas apresentadas no questionário enviado às assistentes sociais, as funções exercidas estão em acordo com as funções essenciais da gestão, em âmbito municipal, estabelecidas na NOB-SUAS/RH: Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social; Coordenação da Proteção Social Básica; Coordenação da Proteção Social Especial; Planejamento e Orçamento; Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social; Gerenciamento dos Sistemas de Informação; Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios; Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial; Gestão do Trabalho; Apoio às Instâncias de Deliberação.

Em conformidade à sistematização dos serviços na lógica do SUAS, cada função mencionada pelas assistentes sociais é essencial, devem funcionar como engrenagens, em uma relação de interdependência, garantindo a execução das ações socioassistenciais em âmbito municipal.

A coordenação da Proteção Social Básica é responsável pelo planejamento e acompanhamento da execução das ações socioassistenciais, além da coordenação e articulação dos serviços de prevenção de situações de risco no âmbito do SUAS.

As assistentes sociais no exercício da função da coordenação da proteção básica utilizam seus conhecimentos para desenvolver atividades como: mapeamento, articulação e potencialização da rede socioassistencial do município; mapeamento e articulação das redes de apoio informais existentes nos territórios, tais como, lideranças comunitárias, associações de bairro, entre outros; promover processos de articulação da rede intersetorial; coordenar a alimentação de sistemas de informação; participar da elaboração, acompanhar e avaliar os fluxos e procedimentos, a fim de garantir a efetivação da referência e contrarreferência dos CRAS e da rede prestadora de serviços do município.

Já na coordenação da Proteção Social Especial, são executadas as funções de gerenciamento dos serviços, porém com a finalidade de atender outra demanda, desenvolvendo um conjunto de ações e serviços especializados, direcionados à proteção de famílias e indivíduos vítimas de violência e violação de direitos, com vínculos familiares e comunitários rompidos.

As assistentes sociais na coordenação da Proteção Social Especial desenvolvem atividades de articulação com as unidades e serviços socioassistenciais, que ofertam serviços de proteção social básica e especial no município; argumentam e debatem, com as equipes técnicas dessas unidades, a dinâmica e os processos de trabalho a serem desenvolvidos, assim

---

como a adoção de estratégias e ferramentas teórico-metodológicas, e o estabelecimento de um direcionamento ético visando a qualificação do trabalho; e ainda, coordenar a elaboração, acompanhamento, implementação e avaliação dos fluxos e procedimentos adotados, visando garantir a efetivação das articulações necessárias com vistas da proteção social.

No gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social, estão estabelecidos os instrumentos de gestão orçamentária e financeira do Município, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. No exercício da função gerencial, as profissionais são responsáveis pela execução dos relatórios de gestão, incluindo o relatório financeiro. Os relatórios expressam também as possibilidades da continuidade do repasse de recursos e as pactuações necessárias para o funcionamento dos serviços.

Outra ação desenvolvida é o controle social, por meio do apoio às instâncias de deliberação, possibilitando a publicização e a transparência das ações de gestão, fortalecendo a rede socioassistencial e garantindo a ampliação de processos democráticos nas decisões.

Os assistentes sociais podem ter uma dupla inserção nesses espaços: uma essencialmente política, quando participam enquanto conselheiros, e outra que caracteriza um novo espaço sócio-ocupacional, quando desenvolvem ações de assessoria aos conselhos ou a alguns de seus segmentos (usuários, trabalhadores e poder público). (BRAVO, 2009, p.01).

O trabalho das assistentes sociais no controle social contribui para o fortalecimento e organização política dos conselhos. No exercício da função de apoio às instâncias de deliberação como secretaria executiva ou prestando assessoria aos conselhos, as principais ações desenvolvidas por essas profissionais são: a organização da documentação dos Conselhos; a organização de plenárias; a elaboração das atas de reuniões do conselho; a elaboração de informativos do Conselho; a realização de reuniões periódicas, que discutam previamente a pauta da reunião dos Conselhos; a realização de cursos de capacitação; o acompanhamento das reuniões e debates políticos dos conselhos.

As assistentes sociais que realizam apoio ao controle social exercem um papel decisivo no funcionamento dos conselhos, tanto na fundamentação das temáticas a serem discutidas, como de intérprete das normativas e resoluções para os conselheiros; igualmente, na elucidação do orçamento, como na organização dos registros e documentos que expressam a legitimidade do controle social.

Na Gestão do Trabalho, é organizada a composição das equipes de referência dos serviços, oferece educação permanente e continuada aos profissionais, garante vínculos

trabalhistas estáveis, implanta a avaliação de desempenho, adequa perfis profissionais para o trabalho social, institui processo de negociação de trabalho, alimenta sistemas de informação, estabelece planos de carreira, cargos e salários, e opera a gestão participativa, na qual o trabalhador deve ser o protagonista da efetivação da política pública.

Para Silveira (2009), a gestão do trabalho contempla um conjunto de elementos que busca a desprecarização das condições e relações de trabalho. Mediante o avanço das regulamentações trazidas pela NOB-SUAS/2012, faz-se urgente que ocorra o envolvimento dos trabalhadores de todos os níveis e âmbitos nessa empreitada (SPOSATI, 2006).

A assistente social, no exercício da função da Gestão do Trabalho no SUAS, poderá contribuir expressivamente nas discussões sobre os vínculos empregatícios, com propostas de realização de concursos públicos, ou seja está comprometida com a busca pela promoção da “desprecarização” dos vínculos dos trabalhadores do SUAS, pois tem argumentos extraídos da realidade social para problematizar com os gestores sobre a importância da qualificação profissional para a melhoria na qualidade da oferta dos serviços. Importante sinalizar que contratos por meio de concurso público favorecem a permanência dos trabalhadores do SUAS, o estabelecimento de um plano de carreira e de remuneração, condição essencial para a qualificação das ações executadas na gestão dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, também prima pela defesa da garantia de uma política de educação permanente para todos os trabalhadores, por meio de uma formação continuada, a fim de se materializar um planejamento voltado às ações que viabilizem a gestão participativa e o controle social, articulados aos sistemas de informação neste âmbito, conforme preceitua o documento *Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta* (BRASIL, 2011).

Para Souza e Torres (2020), os conhecimentos técnico, ético e político, particulares das assistentes sociais atuantes nos órgãos gestores da PAS, conduzirão a construção e a análise dos indicadores sociais, a leitura das demandas e o estabelecimento das prioridades para execução dos serviços, em âmbito local, tanto na esfera pública como na rede socioassistencial.

As atividades das assistentes sociais no órgão gestor de assistência social municipal determinam o alinhamento das ações realizadas no município, o gerenciamento de sistemas de informação do Ministério da Cidadania e dos sistemas estaduais e municipais, nos quais são registrados os atendimentos mensais, entre outras informações.

As informações contidas nesses sistemas são fundamentais à criação de indicadores sociais, além de garantir os repasses de recursos aos municípios, bem como a elaboração dos planos de ação da secretaria e da política municipal de assistência social. Esse conjunto de documentos será utilizado como norteador de todas as ações a serem realizadas em âmbito local,

tanto na esfera pública como na rede socioassistencial.

Os relatórios de gestão e o relatório financeiro garantem a continuidade dos repasses de recursos e as pactuações necessárias ao funcionamento dos serviços. Outra ação preponderante diz respeito ao controle social, pois a participação das assistentes sociais nos conselhos possibilita a disseminação e a transparência das ações realizadas, fortalecendo a rede socioassistencial e garantindo a ampliação de processos democráticos nas decisões.

Na vigilância socioassistencial, a assistente social tem papel fundamental na produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas das situações de vulnerabilidade e risco, decorrentes da condição social das famílias. O trabalho na vigilância socioassistencial propicia a identificação das situações de violações de direito e a avaliação dos tipos, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial, essenciais à adequação da oferta dos serviços no território em que são vivenciadas as necessidades sociais.

A atuação da assistente social no órgão gestor é fundamentada em conhecimentos técnicos, a fim de garantir a identificação de requisições e demandas decorrentes da gestão, bem como de propor respostas socioinstitucionais que contribuem com a execução e o alcance dos objetivos da PAS. Utiliza-se de conhecimentos sobre a gestão financeira e a orçamentária, de modo a pautar de que forma poderão ser atendidas demandas relacionadas à compra de materiais e a manutenção dos serviços. A construção do diagnóstico socioterritorial deve ser fundamentada pelos dados extraídos da realidade do município, abarcando as condições objetivas de vida dos usuários referenciados nos serviços e a população em geral. Tanto o diagnóstico como e os indicadores definidos como balizadores das urgências são fundamentais no processo de planejamento das ações a serem executadas pelos trabalhadores do SUAS.

O desenvolvimento do monitoramento e da avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pelas assistentes sociais possibilitam ao gestor tomadas de decisões e mudanças de curso em direções que contemplem as reais necessidades identificadas nesse processo.

A elaboração de instrumentos de gestão da assistência social, assim como a gestão da informação e a gestão do trabalho no SUAS são ações que demandam dos profissionais da gestão conhecimentos específicos.

A execução do trabalho da assistente social na gestão da PAS perpassa por alguns entraves, por exemplo, a ausência de regulamentação na NOB-RH/SUAS do trabalho da assistente social na equipe de referência dos órgãos gestores municipais, havendo uma incoerência nos marcos legais, já que, na lei de regulamentação da profissão, estabelece ser

prerrogativa da assistente social realizar ações que denotam planejamento e gestão dos serviços das políticas públicas. A afirmativa pode ser ilustrada no conteúdo expresso no art. 4º, nos incisos destacados;

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.

O cotidiano do trabalho executado por assistentes sociais em funções de gestão no órgão gestor da PAS é baseado em ações relacionadas ao que está previsto na Lei de Regulamentação da Profissão, mesmo que isso não esteja expresso nas legislações relacionadas a PAS.

Nos parâmetros para atuação de assistentes sociais na PAS, construído pelo conjunto CFESS/CRESS, as funções de gestão aparecem claramente nas competências e atribuições privativas. Essa ausência de regulamentação na NOB/SUAS-RH deixou uma brecha para que o Poder Executivo determine qual profissional ocupa as funções de gestão.

A resolução do CNAS n.º 17/2011 estabelece as categorias profissionais que podem atender às funções de gestão do SUAS.

Art. 3º São categorias profissionais de nível superior que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta Ocupacional (CNAS n.º 17/2011).

A referida Resolução, mesmo estabelecendo os profissionais que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS, não determina a obrigatoriedade de uma equipe mínima de referência.

A consequência imediata é a abertura de um leque de profissionais que podem ser nomeados pelo Poder Executivo para exercer funções gestoras, os quais não têm, necessariamente, conhecimento sobre a PAS. No entanto, no exercício das funções no órgão gestor, é exigido do profissional qualificação, posto que deverá estabelecer diretrizes e objetivos a serem executados no âmbito da política municipal. A depender do conhecimento e da interpretação dos profissionais, o direcionamento para a execução da PAS pode ficar comprometido, o que terá consequências imediatas na construção dos objetivos da política,

especialmente, na provisão de serviços de acesso democrático dos usuários, no reconhecimento da primazia do Estado na execução da política e a consolidação da assistência social como política protetiva.

A preocupação é que o profissional que atua no órgão gestor realiza funções de comando, determinando as diretrizes e os objetivos a serem realizados pela Política Municipal de Assistência social, o que pode comprometer a execução dos programas, projetos e serviços, a alocação dos recursos, a necessária parceria com o Conselho Municipal de Assistência Social, o que, de modo direto, pode comprometer o atendimento das necessidades sociais pela perspectiva do direito.

É importante destacar que as referidas resoluções possibilitaram a ampliação das equipes com categorias profissionais de diferentes áreas, contribuindo para a consolidação dos objetivos do SUAS, de forma interdisciplinar e corresponsável. O que está em questão é como a normativa pode facilitar a inclusão de profissionais que não se identificam ou não detenham conhecimentos sobre a PAS, sendo uma oportunidade para os administradores municipais utilizarem esses espaços para o desmonte do SUAS, com o retorno de antigas práticas, por exemplo, nepotismo, centralismo e assistencialismo.

Para tanto, é imprescindível a realização de estudos que possam ser transformados em normativas, as quais explicitem, de forma clara, a função de cada profissional das equipes dos órgãos gestores e dos serviços, programas, projetos e benefícios da PAS.

As assistentes sociais que trabalham na gestão têm a possibilidade de analisar e interpretar as necessidades sociais identificadas, de modo a atendê-las com ações que efetivamente, coloquem-se na esfera da proteção social, ultrapassando a lógica da gestão da pobreza<sup>35</sup>. Isso posto, evidencia-se que o trabalho realizado pela assistente social no órgão gestor incidirá sobre as formas de operacionalização da política no âmbito municipal. Nesse sentido, o trabalho da assistente social é ampliado, reforçando os aspectos relacionados a planejamento, organização e controle dos serviços, contribuindo com a construção das estratégias de fortalecimento das ações intersetoriais e do trabalho em rede.

Em síntese, podemos afirmar que o trabalho no órgão gestor na PAS acompanha os passos e descompassos da execução da própria política. Esse movimento se expressa nas

---

35 A gestão da pobreza pauta-se no direcionamento de ações voltadas às consequências da concentração de renda, sem considerar as determinantes estruturais que condicionaram esta situação de desigualdade social, o que ocasiona a desvinculação dos usuários do sistema de proteção social para serem atendidos de forma segmentada e descontinuada pelos programas, com o objetivo de amenizar o grau de pobreza destes. Para aprofundamento no tema, ver: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Vida urbana e gestão da pobreza**. 1988. p. 333-333.

normativas que regulam o ordenamento e a gestão, destacando as alterações realizadas na LOAS, em 2011, por meio da Lei n.º 12.435, retroalimentando o processo em curso de consolidação do SUAS.

Destacamos as mudanças trazidas no *Capítulo III – Da Organização e da Gestão*, que estabelece, em seu Art. 6º, os objetivos da gestão das ações da assistência da social, sob a lógica do SUAS:

I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, 2011, p. 2).

Essas alterações instituem novas bases ao modelo de gestão e serviços na PAS, refletindo diretamente no trabalho das assistentes sociais do órgão gestor.

O processo de implementação do SUAS ocorreu concomitantemente a uma reforma administrativa nos municípios, com um modelo de gestão totalmente novo, que é direcionado pelas seguintes bases organizacionais: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil; financiamento; controle social; a política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação.

O modelo de gestão da PAS de acordo com o SUAS requer uma nova estrutura organizacional do órgão gestor. Para contemplar as funções essenciais de gestão, é preciso a implantação de subdivisões administrativas relacionadas a gestão do trabalho, educação permanente, gestão integrada de serviços e benefícios, e vigilância socioassistencial. Na maioria dos casos, em secretarias municipais de municípios pequenos, não ocorre essa expansão, mas sim fluxogramas administrativos ainda vinculados ao atendimento de segmentos Idoso, Mulher, Criança e Adolescente, entre outros.

A ampliação das subdivisões administrativas origina o aumento da distribuição do poder de decisão no órgão gestor, reduzindo a centralidade na decisão do gestor, porém exige o aumento da organização, da amplitude tecnológica e dos processos de trabalho. Trata-se de uma descentralização de poder que enfrenta dificuldades em se estabelecer, visto que o

patrimonialismo, coronelismo e clientelismo estão enraizados nas instituições públicas.

A atuação da assistente social no órgão gestor é fundamentada em conhecimentos técnicos, éticos e políticos, a fim de garantir a identificação de requisições e demandas decorrentes da gestão, assim como tensionar, problematizar e elaborar propostas que evidenciam os problemas vivenciados pelos usuários atendidos, pelos trabalhadores do SUAS, pela rede socioassistencial, a fim de propor respostas socioinstitucionais que contribuam com a execução e o alcance dos objetivos da PAS.

Quando as prefeituras assumem os serviços sociais municipalizados, demandam não somente a organização do atendimento direto à população, como também a organização institucional das Secretarias Municipais e de seus serviços, especialmente de Saúde e Assistência Social. E nesse âmbito de organização e de gestão dos serviços os assistentes sociais também estão envolvidos em ações de planejamento, de administração, de captação de recursos financeiros e elaboração de orçamentos. (GUERRA, BACKX E SANTOS, 2017, p. 101)

Para realizar a gestão, utiliza-se dos conhecimentos sobre as funções da administração, que, segundo a teoria clássica fundamentada em Fayol (1916), são: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Na atualidade, sob influência Neoclássica, são utilizadas quatro funções administrativas conhecidas como PODC são: planejar, organizar, dirigir e controlar.

As funções básicas da administração mencionadas e utilizadas no gerenciamento, tanto de empresas privadas, como em organizações e políticas públicas, têm as seguintes definições: Planejar (criar um plano para otimizar o alcance de um determinado objetivo); e Organizar (ato de colocar em prática o que foi planejado, utilizando os recursos humanos, financeiros, materiais disponíveis para realizar a divisão de trabalho); ou seja momento de definição de que modo e por quem as tarefas serão realizadas.

A definição da direção a ser seguida trará identidade às ações que serão desenvolvidas, pois se trata da função administrativa que conduz, gerencia, controla e lidera as pessoas que trabalham na organização. Estabelece um propósito determina as diretrizes administrativas a serem realizadas pelos envolvidos na administração como um todo.

O controle tem a finalidade de assegurar que tudo seja realizado dentro dos padrões e dos princípios estabelecidos. Controlar é inspecionar, medir, avaliar, mensurar, é observar se todo o processo está se cumprindo com os objetivos e resultados planejados, possibilitando alterações nas ações para atingir o resultado esperado se necessário.

Nessa perspectiva, essas funções da administração são imprescindíveis para a realização

da gestão, assim como os instrumentos de gestão são fundamentais no exercício profissional das assistentes sociais. No entanto, as condições de trabalho às quais estão submetidas têm impacto direto na execução de seu trabalho, as quais daremos destaque aqui por meio da análise realizada sobre os dados coletados.

A assistente social, ao realizar seu trabalho na gestão, articula as dimensões interventivas da profissão para gerir a oferta dos serviços sociais à população, compreendendo as necessidades sociais desta, por meio da análise das requisições e demandas postas a PAS.

As profissionais que atuam na gestão por meio das demandas e requisições da PAS têm de, também, desenvolver trabalho relacionado a outras políticas que estão alocadas dentro das Secretarias Municipais de Assistência Social dos Municípios de Pequeno Porte II, conforme verificado nas respostas das participantes.

**Quadro 19** – Políticas vinculadas ao órgão gestor da PAS

Nome da Política	Número de respostas
Habitação	06
Defesa Civil	01
Defesa da Violência contra a Mulher	02
Trabalho	01
Junta Militar	01

**Fonte:** a própria autora, baseada nos dados coletados na aplicação de questionário às assistentes sociais.

Os registros indicam que os municípios, além de responderem a outras demandas que não fazem parte da PAS, atendem mais de duas políticas, situação que nos remete à precarização dos serviços e do trabalho dessas profissionais. A complexidade dessas demandas interfere no planejamento e na execução do trabalho da assistente social.

Na percepção da maioria dessas profissionais, as funções exercidas estão em consonância com a NOB-RH SUAS. A lógica do capital do trabalhador polivalente não lhes permite entender que executar mais de uma função considerada essencial pelas normativas é uma forma de intensificação do trabalho e precisa ser problematizada. Da mesma forma, o atendimento a mais de uma política se coloca para as profissionais como requisição institucional, exigência a qual não têm autonomia para reverter.

Segundo Dal Rosso (2008, p. 188), a intensificação do trabalho ocorre por conta da implantação da “ideologia da gerência e da qualidade total, do erro zero, do trabalho a tempo justo, da eficiência das metas e dos resultados”, as quais se apresentam na exigência do aumento do ritmo e da velocidade do trabalho e no volume de tarefas de forma mecânica e automatizada.

Compreendemos que, no contexto da reestruturação produtiva, das políticas neoliberais e das estratégias de enfrentamento à crise do capital, vivenciamos a precarização do trabalho, em que o trabalho contratado e regulamentado, e os direitos trabalhistas e sociais estão desmoronando. Logo, a assistente social, que é uma trabalhadora assalariada, não fica de fora dessas implicações, as quais reverberam diretamente em seu cotidiano profissional.

Essa dinâmica de flexibilização/precarização atinge também o trabalho do assistente social, nos diferentes espaços institucionais em que se realiza, pela insegurança do emprego, precárias formas de contratação, intensificação do trabalho, aviltamento dos salários, pressão pelo aumento da produtividade e de resultados imediatos, ausência de horizontes profissionais de mais longo prazo, falta de perspectivas de progressão e ascensão na carreira, ausência de políticas de capacitação profissional, entre outros. (RAICHELIS, 2011a, p.422).

A assistente social, na condição de trabalhadora, também sofre com as transformações e redefinições do trabalho, estão tão vulneráveis quanto os demais trabalhadores, e é atingida diretamente pelas novas configurações e demandas do mercado, as quais são visíveis dentro dos espaços sócio-ocupacionais de execução da PAS.

Ao serem questionadas sobre as funções sob sua responsabilidade técnica no órgão gestor da assistência social, a maioria das assistentes sociais indicou exercer o monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios; e o monitoramento e controle da rede socioassistencial, demonstrando que as funções de gestão relacionadas ao monitoramento das ações de atendimento aos usuários são, principalmente, destinadas aos assistentes sociais, por entender que é o profissional detentor dos saberes necessários para esse trabalho.

O monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios são ações de acompanhamento, de implementação e execução dos programas e ações ofertados aos usuários da PAS.

Art. 99. O monitoramento do SUAS constitui função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas. (BRASIL, 2012, p. 31).

Na execução do monitoramento, a assistente social realiza as seguintes atividades: definição do conjunto mínimo de indicadores a serem monitorados por cada programa ou ação; definição do conjunto mínimo de dados a serem coletados por cada programa ou ação;

acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações; construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações; coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações; supervisão *in loco* dos programas e ações executados por seus parceiros governamentais e não governamentais; produção de indicadores referentes aos programas e ações; e análise dos indicadores referentes aos programas e ações.

Ressalta-se a importância desse trabalho na verificação do cumprimento das ações elaboradas no planejamento e na fundamentação de tomadas de decisões que mudem o curso do planejado, constituindo o processo de avaliação das ações propostas pela gestão.

A assistente social, ao realizar o monitoramento, utiliza-se de seus conhecimentos técnicos, éticos e políticos, para garantir que as ações não estejam em desacordo com os preceitos éticos da profissão e as normativas da PAS, podendo orientar a construção de novos rumos para o que esteja sendo executado.

As funções de Coordenação da Proteção Social Especial e o Planejamento e Orçamento são indicadas pelos participantes na sequência. A primeira está relacionada à coordenação do atendimento especializado a um público específico, e a segunda, a ações de elaboração e acompanhamento do planejamento físico e orçamentário da gestão. Ambas possuem alto grau de complexidade, exigindo conhecimentos específicos sobre suas temáticas.

Os serviços ofertados pela Proteção Social Especial destinam-se a pessoas em situação de risco pessoal e social, ou que tiveram seus direitos violados. Trata-se de um serviço direcionado a um público específico e em situações determinadas, com a finalidade de promover a atenção socioassistenciais direcionada às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, em razão de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outros.

A Coordenação da Proteção Social Especial é responsável também por organizar, coordenar e estabelecer diretrizes aos serviços voltados às situações anteriormente descritas, na oferta dos seguintes serviços: Serviço de Proteção Social de Média Complexidade, por meio da oferta de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI; 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; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI.

Da mesma forma, coordena os serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, por meio da oferta dos seguintes serviços: Acolhimento Institucional para: crianças, adolescentes, jovens, famílias, mulheres em situação de violência, pessoas com deficiência e pessoas idosas; acolhimento em Família Acolhedora para: criança e adolescente; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências para: famílias e indivíduos.

A função de Planejamento e Orçamento, também delegada a algumas das assistentes sociais participantes da pesquisa, é de grande complexidade, pois é responsável pelo planejamento das ações da Política no âmbito municipal, vinculada ao orçamento disponibilizado pelo município. Logo, a profissional deve ter conhecimento de forma ampla de todos os serviços, projetos e programas executados pela PAS.

O planejamento é um instrumento pelo qual se definem, antecipadamente, várias ações a serem implementadas pela PAS. Baseia-se em diagnósticos e normativas relacionadas aos serviços e à execução orçamentária, estabelecendo objetivos e metas das atividades, além de coordenar meios e recursos para atingir tais objetivos.

Observamos que as assistentes sociais participantes da pesquisa acumulam, pelo menos, mais uma função de coordenação. Ressalta-se como cada função aqui mencionada é responsável por uma gama de serviços e ações que requerem dessas profissionais muitas atribuições. Percebemos nitidamente a intensificação do trabalho da assistente social, a fim de atender as demandas na lógica do capital.

**Gráfico 2 – Ações exercidas pela Assistente Social no Órgão Gestor**



**Fonte:** a própria autora, baseada nos dados coletados na aplicação de questionário às assistentes sociais.

Com relação às ações realizadas pelas assistentes sociais, as indicações feitas foram: elaboração do Plano de Assistência Social e do PPA; relatórios de gestão; construção do orçamento da assistência social; preenchimento dos sistemas de informação de esfera municipal/estadual/federal; relatório de demonstrativo financeiro; organização de audiência pública de prestação de contas; elaboração de relatórios dos atendimentos; realização de concessão de benefícios eventuais; atendimento e coordenação da Política de Habitação; atendimento aos usuários e concessão de benefícios na gestão e ações relacionadas à Política de Habitação.

As assistentes sociais são requisitadas a desenvolverem atividades relacionadas aos processos gerenciais da PAS, utilizando seus saberes para delinear os caminhos a serem seguidos nas ações desenvolvidas, exercendo funções essenciais à gestão.

A realização de atividades de planejamento e implantação de programas sociais, a elaboração e prestação de serviços, o estabelecimento de sistemas de monitoramento e avaliação da gestão social têm demandado do assistente social saberes que o qualificam a exercer a função de gestor. (TORRES, 2013, p. 208).

Nessa perspectiva, de acordo com os *Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social* (CFESS, 2011), na execução das atribuições, a assistente

social deve colocar múltiplas competências em movimento, dentre elas, a capacidade 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. Na mesma direção, ser capaz de produzir o trabalho da rede intersetorial e a estruturação do trabalho interdisciplinar, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos/as usuário/as.

Os dados obtidos nos questionários respondidos pelas assistentes sociais apontam para os instrumentos utilizados no trabalho que realizam nos órgãos gestores no âmbito municipal. Baseado nessas informações, verificou-se que o exercício profissional das profissionais está relacionado de forma direta à condução da elaboração e execução dos instrumentos de gestão e às funções essenciais da gestão.

Nas respostas das assistentes sociais dos órgãos gestores municipais de Mato Grosso do Sul, a elaboração do Plano de Assistência Social se destaca como a ação mais realizada pelas profissionais.

O Plano de Assistência Social constitui-se como um dos principais instrumentos de gestão municipal da assistência social, a PNAS (2004), o define como:

O Plano de Assistência Social é um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS/2004 na perspectiva do SUAS. Sua elaboração é de responsabilidade do órgão gestor da política, que o submete à aprovação do Conselho de Assistência Social, reafirmando o princípio democrático e participativo. (BRASIL, 2004, p. 119).

O Plano de Assistência Social é um instrumento técnico político e operacional que organiza, regula e norteia a execução da Política de Assistência Social no município, construído em consonância com o Plano Plurianual-PPA, baseando-se nas deliberações das conferências de assistência social; nas diretrizes estabelecidas no Pacto de aprimoramento da Gestão do SUAS e construindo seus objetivos, prioridades e metas com base no Diagnóstico Social do Município.

Os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas três esferas de governo, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os eixos de proteção social, básica e especial, sendo eles: Plano de Assistência Social; Orçamento; Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação; e Relatório Anual de Gestão. (BRASIL, 2005, p.119).

Os instrumentos de gestão que compõe o SUAS estão pautados por um modelo de gestão pública que estabelece como fundamental a articulação do planejamento e o orçamento de

forma descentralizada com a integração entre União, estados e municípios e a participação da população.

O segundo instrumento de gestão que se destaca nas respostas das assistentes sociais é o Relatório de Gestão, elaborado anualmente como uma das formas de prestação de contas das ações realizadas e dos gastos com estas.

Os Relatórios de Gestão compõem os instrumentos de gestão utilizados para direcionar os caminhos a serem percorridos pela PAS e as ações a serem executadas pelos trabalhadores do SUAS e a rede socioassistencial, com o objetivo de cumprir o planejado, atingindo desta forma as metas elencadas como prioridade no Plano de Assistência Social.

O Relatório de Gestão destina-se a sintetizar e divulgar informações sobre os resultados obtidos e sobre a probidade dos gestores do SUAS às instâncias formais do SUAS, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo. Sua elaboração compete ao respectivo gestor do SUAS, mas deve ser obrigatoriamente referendado pelos respectivos conselhos. (BRASIL, 2004, p. 121).

O processo de elaboração do relatório de gestão permite aos profissionais inseridos na execução da gestão da PAS realizar uma leitura do trabalho que está em execução, das dificuldades enfrentadas, das novas demandas, além de avaliar se as metas estão sendo cumpridas. Permite a avaliação do próprio trabalho que está sendo realizado, possibilitando o redirecionamento das ações e do modo como estas estão ocorrendo. Esse processo deve envolver toda a equipe da gestão, de forma que os profissionais sejam responsáveis e tenham prazos para colher e reunir informações, dados, e elaborar relatórios específicos de atividades referentes às suas funções na gestão. No entanto, é necessário que o gestor indique quem será a pessoa ou equipe responsável pela recepção dos dados e informações, e, ainda, pela análise e redação do relatório de gestão.

O relatório de gestão deve ser apresentado e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS: é uma das condições para que o município possa se habilitar para receber a transferência de recursos estaduais e federais, e uma forma de realizar sua prestação de contas.

Destaca-se, dentre as repostas das profissionais, a elaboração do demonstrativo financeiro, organização de audiência pública de prestação de contas e manutenção dos dados nos sistemas de informação das esferas municipal, estadual e federal.

De acordo com o Manual SUASWEB - Módulo Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira Serviços e IGDSUAS (2018, p.03), o “Demonstrativo é o instrumento

eletrônico que deve ser utilizado pelos gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal para o registro de suas Prestações de Contas”, que, posteriormente, será avaliado pelos Conselhos de Assistência Social para verificação do cumprimento da finalidade dos recursos.

Os demonstrativos financeiros são relatórios contendo dados que fornecem informações sobre os serviços, programas, projetos e benefícios executados e suas respectivas despesas, permitindo que os resultados sejam demonstrados de forma clara e concisa. Permite ao gestor visualizar falhas e reorganizar o planejamento financeiro.

A Portaria MDS n.º 113, de 10 de dezembro de 2015, institui a forma de repasse dos recursos do cofinanciamento federal aos estados, Distrito Federal e municípios. Determina também a execução destes recursos nos serviços, programas e no aprimoramento da gestão, e as normas para a prestação de contas dos recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, encaminhada por meio de sistema eletrônico no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Essa lógica de financiamento no formato de repasse de recursos por blocos de proteção agrupando os serviços socioassistenciais em seus respectivos blocos faz que os estados e municípios tenham maior flexibilidade em sua execução financeira, os blocos de financiamento são regulamentados por meio do Decreto n.º 7.788/2012 e da Resolução CNAS n.º 33/2012 (NOB/SUAS), os quais normatizam o seu planejamento, execução e prestação de contas.

A organização de Audiência Pública de prestação de contas está intimamente ligada ao demonstrativo financeiro por ser o processo de análise e a interpretação dos dados para sua publicização em uma linguagem acessível à população. Essa ferramenta possibilita transparência às ações da gestão e estimula a participação social: é uma forma de prestar contas aos demandantes dessa política sobre o que tem sido feito e com quais recursos. As audiências públicas de prestação de contas são exigências previstas na *Constituição Federal*, na Lei Orgânica dos Municípios, na Resolução 14/2014 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e na Deliberação n.º 351/2019 do Conselho Estadual de Assistência Social de Mato Grosso do Sul (CEAS/MS), com a finalidade de prestar contas e esclarecimentos quanto às aplicações dos recursos executados no Fundo Municipal de Assistência Social.

Os sistemas de gestão de qualquer esfera de governo são instrumentos que organizam a produção, realizam o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados extraídos da realidade social.

Para a operacionalização da Gestão da Informação, diversas ferramentas, sistemas e aplicações foram criadas para monitorar a execução dos serviços socioassistenciais, o cadastramento da rede socioassistencial e a utilização dos recursos da assistência social,

favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política.

Em âmbito federal, instituiu-se o sistema de informação denominado Rede SUAS que é composto por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do SUAS.

### 3.4.1 A Construção das Estratégias de Planejamento

O planejamento deve ser pensado de forma processual por envolver diversas etapas, desde a preparação, organização e estruturação de um determinado objetivo.

O planejamento, enquanto método e processo, é a não-improvisação sistemática, em que pensamos e agimos de maneira permanente sobre uma realidade, para modificá-la, dentro de um processo de racionalidade, com o objetivo de antecipar melhores resultados, obter soluções alternativas, reduzir riscos e incertezas. Concretiza-se em momentos não aleatórios, não mecânicos e lineares, uma vez que são inter e intradependentes. (FRITSCH, 1996, p.130).

Cabe ao profissional utilizar essa ferramenta de forma processual, envolvendo dimensões técnicas e políticas, a fim de promover atividades que desencadeiam na organização da ação, mediadas por tomadas de decisões.

O ato de planejar é uma das atribuições contida na Lei de Regulamentação n.º 8.662/1993 da profissão de assistente social. No exercício profissional, o planejamento, de acordo com Baptista (2000), é uma ferramenta para pensar e agir, em dado momento, propondo objetivos e definindo estratégias.

Nessa perspectiva, Batista (2015) apresenta o planejamento estratégico, como um processo técnico-político, cujo funcionamento requer a interligação entre a esfera lógico-racional e a esfera política. A lógica-racional envolve técnica e método, pois é materializada na “sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos” (BATISTA, 2015, p. 13).

A esfera política do planejamento estratégico ocorre por conta de estar no espaço em que as decisões são tomadas, permeado por forças e interesses conflitantes.

[...] a dimensão política decorre do fato de ser o planejamento um processo contínuo de tomada de decisões, na busca de caminhos, sobre o que fazer, por que é para que fazer, onde fazer e quando fazer, que pela área governamental,

quer pela área privada. (BARBOSA, 1991, p. 49).

A leitura da dinâmica desses interesses em disputa e a capacidade de identificar pontos de tensão, articular possibilidades de parcerias, eliminar ou contornar pontos de dissenso, devem ser realizadas pelo profissional que planeja.

Com relação à esfera técnica do planejamento, a racionalidade está presente nas ações que devem considerar uma série de condicionantes, dentre eles: prazos e recursos existentes, assim como a capacidade técnica de utilizar instrumentais como pesquisas, relatórios, indicadores e índices, ou seja, está relacionado a questões mais operacionais.

O técnico e/ou a equipe técnica responsável pela elaboração do planejamento são constituídas por profissionais que participam das discussões que culminam na tomada de decisão e na operacionalização das ações, sob orientação de priorização de interesses individuais ou pelo reconhecimento e defesa de interesses coletivos.

Entende-se que o posicionamento do técnico que realiza o planejamento está ligado a vários fatores; formação profissional; orientação política, cargo ou função que executa todos intimamente estabelecidos na esfera das relações sociais: “[...] isto está relacionado à visão de mundo de cada pessoa e à fonte onde busca seus fundamentos no contexto das grandes correntes teórico-metodológicas.” (BAPTISTA, 2002, p. 19-20).

O profissional responsável pelo planejamento deve ser capaz de analisar a sistemática do território, reconhecendo suas potencialidades e dificuldades; evitar proteger as fronteiras das funções e cargos; buscar visão integral da realidade e problemas a enfrentar; criar condições para a execução do trabalho, coordenação horizontal, negociação de termos de cooperação.

Portanto, apostar o sucesso do planejamento apenas na capacidade política e de articulação e negociação dos técnicos é um grande equívoco, assim como acreditar que o domínio de recursos básicos de planejamento e informação sejam suficientes para um bom planejamento, visto que ambos aspectos constituem o planejamento estratégico e seu sucesso depende da utilização das capacidades técnicas e políticas dos dirigentes.

As assistentes sociais, no desempenho das funções de gestão no órgão gestor, reúnem a capacidade técnica que abarca o conhecimento das metodologias operacionais que compõem o ato de planejar, assim como demonstram ter capacidade de construir a articulação política fundamentada na análise de conjuntura, considerando os fatores relacionados à economia, à sociedade e à cultura dos territórios, tendo como objetivo a defesa dos direitos.

#### 3.4.2 Processos de Avaliação: Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação

A construção do diagnóstico socioterritorial deve ser fundamentada pelos dados extraídos da realidade da população e os indicadores definidos como balizadores das urgências são fundamentais no processo de planejamento das ações a serem executadas.

A gestão da Política de Assistência Social deve ser pensada mediante a construção de diagnóstico, utilizando os demais instrumentos de gestão, a saber: relatórios, dados dos sistemas de informação, planos de ação, monitoramento e avaliação das ações anteriores, a fim de elaborar seu planejamento.

O Monitoramento e Avaliação, assim como a vigilância socioassistencial, é um instrumento fundamental para o desenvolvimento da gestão das ações, por trazer dados que possibilitam melhor clareza da dimensão da realidade social.

O desenvolvimento do monitoramento e da avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pelas assistentes sociais possibilitam, ao gestor, tomadas de decisões e mudanças de curso em direções que contemplem as reais necessidades identificadas nesse processo.

Na vigilância socioassistencial, a presença da assistente social pode garantir a produção, a sistematização, a análise e a disseminação de informações territorializadas das situações de vulnerabilidade e risco social decorrentes das necessidades sociais vivenciadas pelas famílias. O trabalho na vigilância socioassistencial propicia a identificação das situações de violação de direitos e dos padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede, essenciais à adequação da oferta dos serviços no território.

As assistentes sociais que atuam nos órgãos gestores da PAS conduzirão a construção e a análise dos indicadores sociais, a leitura das demandas e o estabelecimento das prioridades para execução dos serviços, em âmbito local, tanto na esfera pública como na rede socioassistencial.

O Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios está intimamente vinculado ao Planejamento, pois a NOB/2012 descreve a estrutura dos planos, que devem ter, entre outros, diagnóstico socioterritorial, metas estabelecidas, resultados e impactos esperados, indicadores de monitoramento e avaliação, e espaço temporal de execução. Dessa forma, os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação se articulam enquanto estratégias fundamentais para o aprimoramento da gestão e a qualificação dos serviços e benefícios.

O monitoramento, por sua vez, é considerado uma função “inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, em relação ao cumprimento de

seus objetivos e metas” (BRASIL, 2012).

O monitoramento e controle da rede socioassistencial visa o acompanhamento e o assessoramento das ações socioassistenciais desenvolvidas no município, considerando as determinações da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e da Norma Operacional Básica 2012 – NOB-SUAS/2012.

Para tanto, utiliza-se como normativa norteadora a Portaria 329/2006 do MDS, que institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação. A norma define que:

[...] são consideradas ações de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas. (BRASIL, 2006, p. 1).

O monitoramento, segundo Piecha e Valerelli (2008), tem como funções: retroalimentar a gestão e subsidiar a melhoria da implementação, otimizando a utilização dos recursos e a redução dos custos; guiar, revisar e ajustar o desenvolvimento dos serviços; possibilitar a transparência na informação e fortalecer a comunicação.

O monitoramento é uma função inerente à gestão, por ser o acompanhamento contínuo, cotidiano, realizado por gestores e gerentes, da execução de serviços, programas, projetos e benefícios vinculados à Política de Assistência Social em relação a seus objetivos e metas.

Trata-se de uma função que possibilita aos gestores construir um processo de reflexão para tomada de decisões mais assertivas, em relação aos problemas e desafios a serem enfrentados no decorrer da execução da política, por meio de coleta e análise sistemática de dados e informações sobre a operacionalização das ações e os resultados alcançados.

De acordo com Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), o monitoramento é realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados.

O monitoramento e a avaliação são processos complementares: o primeiro extrai as informações sobre o funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, monta um quadro panorâmico da realidade; a avaliação, por sua vez, informa se as mudanças esperadas, e planejadas estão sendo alcançadas, se as situações estão sendo superadas.

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de

avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. (BOSCHETTI, 2009, p. 3)

No monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, assim como no monitoramento e controle da rede socioassistencial, os processos de monitoramento e avaliação da execução das políticas sociais não podem ser considerados meros espaços de confrontação de tomadas de decisão: segundo Behring e Boschetti (2006), constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais.

**Quadro 20 – Monitoramento e Avaliação de 2020**

Quantidade de municípios que possuem diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco.	07
Quantidade de municípios que realizaram atualização do diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e risco no ano de referência do relatório de gestão (2020)	01
Total de municípios que possuem Plano Municipal de Monitoramento e Avaliação.	02
Total de municípios que realizou monitoramento da rede de atendimento socioassistencial.	06

**Fonte:** a própria autora, com base nos Relatórios de Gestão de 2020.

Na análise dos relatórios de gestão dos municípios, constatou-se que não tem sido realizado o Plano Municipal de Monitoramento e Avaliação, que norteia as ações de monitoramento e controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios, assim como do Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial, ambos fundamentais para construção de indicadores que constituíram o diagnóstico socioassistencial que subsidia todo o processo de Planejamento das ações a serem realizadas na Política Municipal de Assistência Social.

No entanto, nos relatórios dos municípios, foi relatado terem realizado o diagnóstico mesmo sem ter o plano de monitoramento, informando também que os dados estão desatualizados. As profissionais encontram dificuldades em estabelecer uma lógica para a sistematização dos dados dos municípios, visto que não estão realizando a construção dos planos de monitoramento, mesmo elaborando os diagnósticos que fomentam as diretrizes para

os planos que devem ser construídos.

Nos relatórios de gestão de 2020, identificamos, nos municípios pesquisados que realizam o monitoramento da rede de atendimento socioassistencial, algumas metodologias utilizadas:

Aplicação da ficha técnica.

Visitas dos técnicos do órgão gestor às unidades com reuniões das equipes. Visitas nas redes com todas as medidas e protocolos de biossegurança, sendo seguido seu instrumental específico, com análise dos dados e resultados. Por meio de conferência de documentação e atendimento individualizado as equipes técnicas das entidades e unidades públicas, por conta da Pandemia não ocorreu as visitas institucionais. (RELATÓRIOS DE GESTÃO DE 2020 DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II DE MS).

Nessa perspectiva, o processo de monitoramento, em ambas as funções de gestão mencionadas, deve romper com a simples utilização de métodos e técnicas racionais e operativos: precisa ser planejado, com o objetivo de atingir a eficiência e a eficácia para melhorar o custo-benefício da execução das ações.

No que tange ao monitoramento, são inúmeros desafios impostos à gestão pública da Política de Assistência Social. Destacamos a necessidade de mudanças na condução dos seus processos de trabalho, na medida em que a formulação de indicadores pressupõe a instituição de mecanismos de coleta e tratamento de dados capazes de subsidiar a construção de medidas de avaliação.

**Quadro 21 – Finalidade do Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social – Rede SUAS**

Organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados e da informação disponibilizando-os na ótica da garantia da cidadania.
Dar suporte à operação, à gestão, ao financiamento e ao controle social do SUAS; dar suporte ao monitoramento e avaliação de programas, serviços, projetos e benefícios contemplando os diversos integrantes dessa política pública (gestores, técnicos, usuários, entidades, conselhos e sociedade).
Trabalhar dados operacionais e gerenciais visando a criação de indicadores de processos e resultados e as análises daí decorrentes.
Identificar e conhecer o usuário da assistência social e seu movimento no campo da proteção social básica e especial.
Estruturar novas condições e funções que implementem e incrementem o “negócio” da Política de Assistência Social no seu atual estágio.
Dar suporte à realização de atividades, que propiciem incremento aos níveis da qualidade da gestão e que favoreçam a identificação das novas competências essenciais, para que a gestão da política

possa atingir seus objetivos e para o enfrentamento dos desafios no campo das questões sociais.
Criar e gerir subsídios para a implantação de uma política articulada de informação, que realmente promova novos patamares de desenvolvimento da Política de Assistência Social no Brasil, na perspectiva da integração das ações a serem realizadas e dos recursos a serem utilizados, facilitando a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política.
Democratizar a informação na amplitude de circunstâncias que caracterizam a política de Assistência Social, desenvolvendo sistemas de informação que serão base estruturante e produto do SUAS e na integração das bases de dados de interesse para o campo socioassistencial.
Construir um suporte informacional que não só favoreça a gestão colegiada e a administração da política, mas também a realização do controle social.
Integrar dados e informações dos três níveis de gestão, garantindo uma perfeita comunicação entre os entes federados e criando uma base de dados específica e corporativa da área.
Prestar contas à sociedade.

**Fonte:** Tapajós (2007).

O Sistema de informação REDE SUAS possibilita aos profissionais que trabalham diretamente em sua operacionalização a geração e o acesso a insumos que constituirão a base para as operações de gestão e o controle social da Política de Assistência Social em todas as esferas de governo.

A NOB/SUAS define que a gestão da informação no SUAS tem como finalidade a produção de condições estruturais para as operações de gestão, monitoramento e avaliação do SUAS (NOB/SUAS, 2005).

Nesse sentido, sugerir a informação e a construção de sistemas de informação qualificados para esse quadro de alteração e de amadurecimento político, significa a possibilidade de a informação, quando adequadamente tratada e assimilada, e, portanto, qualificada, tornar-se um forte componente de produção de conhecimento, modificando o estoque dos saberes e, conseqüentemente, do alcance da Política de Assistência Social. (TAPAJÓS, 2007, p. 86)

A leitura e interpretação destas informações requerem competências específicas e um comprometimento ético-político para que não se torne mero exercício burocrático de verificação de metas e prestação de contas, mas sim uma análise profunda da realidade social.

A tecnologia nos possibilita encurtar distancias e significativa redução de tempo na execução do trabalho das assistentes sociais, porém Rizzotti (2010) nos alerta para o fato de que a utilização massiva da tecnologia, a padronização de procedimentos e controle da

produtividade nos serviços através de ações predeterminadas, mesmo advogadas em nome da transparência e da qualidade da oferta de serviços, podem interferir diretamente na autonomia profissional.

As assistentes sociais estão na linha tênue entre a agilidade que a tecnologia traz e a armadilha de pautar seu trabalho na lógica da eficácia e da eficiência com redução de custos. Os sistemas de informação são ferramentas a serem manuseados por profissionais capazes de realizar essa leitura e direcionar sua execução para o alcance de objetivos voltados ao atendimento das demandas dos usuários.

Nessa perspectiva, os *Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social*, do CEFSS, destacam que as competências específicas das assistentes sociais, no âmbito da Política de Assistência Social, abrangem diversas dimensões interventivas, complementares e indissociáveis.

Dentre as dimensões, está a de gerenciamento, planejamento e execução direta de bens e serviços a indivíduos, famílias, grupos e coletividade, sob a ótica da gestão democrática e participativa capaz de produzir, intersetorial e interdisciplinarmente, propostas que viabilizem e potencializem a gestão em favor dos cidadãos (CEFESS, 2011).

As assistentes sociais participantes desta pesquisa demonstram, em suas respostas, que executam ações relacionadas diretamente com a dimensão de gerenciamento e planejamento da PAS em âmbito municipal, requisitadas para tal.

O Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios são ações de monitoramento, ou seja, o acompanhamento de implementação e execução dos programas e ações ofertados aos usuários da Política de Assistência Social.

Na execução do Monitoramento, a assistente social realiza as seguintes atividades: definição do conjunto mínimo de indicadores a serem monitorados por cada programa ou ação; definição do conjunto mínimo de dados a serem coletados por cada programa ou ação; acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos programas e ações; construção e implantação de sistemas de informações dos programas e ações; coleta ou recebimento sistemático dos dados referentes aos programas e ações; supervisão *in loco* dos programas e ações executados por seus parceiros governamentais e não governamentais; produção de indicadores referentes aos programas e ações; e análise dos indicadores referentes aos programas e ações.

Ressalta-se a importância desse trabalho na verificação do cumprimento das ações elaboradas no planejamento e na fundamentação de tomadas de decisões que mudem o curso do planejado, constituindo o processo de avaliação das ações propostas pela gestão.

A assistente social, ao realizar o monitoramento, utiliza-se de seus conhecimentos técnicos, éticos e políticos, para garantir que as ações não estejam em desacordo com os preceitos éticos de sua profissão e as normativas da Política de Assistência Social, podendo orientar a construção de novos rumos para o que esteja sendo executado.

### 3.4.3 A Gestão dos Serviços da Proteção Social Básica e Especial

A Coordenação da Proteção Social Básica – PSB é responsável pelo gerenciamento dos serviços de proteção básica por meio do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF, valorizando as particularidades de cada grupo familiar, a fim de fortalecer vínculos familiares e comunitários, executados nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS. Igualmente, realiza o planejamento e o monitoramento da rede socioassistencial que atende as famílias em situação de vulnerabilidade social no âmbito municipal.

O coordenador da Proteção Social Básica, reconhecendo a dinâmica e a complexidade das demandas dos usuários atendidos, em seu cotidiano profissional estabelece articulações com os demais níveis de proteção social (média e alta complexidade), a rede socioassistencial e as políticas sociais, como educação, habitação, saúde, previdência social, trabalho, entre outras, a fim de prevenir situações de risco social às famílias atendidas.

De acordo com a NOB/SUAS de 2004, a Rede Socioassistencial,

[...] é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas as unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial por níveis de complexidade. (BRASIL, 2005, p. 94).

As unidades de provisão de proteção social básica estão sob a responsabilidade do Coordenador da Proteção Social Básica, cujas funções são a organização da oferta dos serviços nas unidades públicas e nas unidades privadas parceiras, a articulação entre essas unidades para execução de serviços que atendam às demandas dos usuários.

O estabelecimento de prioridades a serem executadas por essas unidades será fruto da capacidade de análise dos dados, obtidos pelos profissionais envolvidos na execução dos serviços e pelo coordenador da PSB, considerando o território das famílias, a rede socioassistencial disponível, assim como os recursos materiais, humanos e financeiros para a construção das estratégias que possibilite a qualidade nos atendimentos a população.

A Proteção Social Especial – PSE objetiva prover atenções socioassistenciais às famílias

e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, em decorrência de abandono, maus-tratos físicos, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL, 2005).

A Coordenação da Proteção Social Especial faz a gestão dos serviços de atendimento especializado a famílias e indivíduos – PAEFI, com o intuito de fortalecer a proteção dos indivíduos à frente de um conjunto de condições que os tornam vulneráveis, situações de riscos pessoal e social, por exemplo, maus-tratos físicos e psíquicos, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, ocorrência de abandono, situação de trabalho infantil, abuso sexual, entre outras. Esses serviços são ofertados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.

Corroborando com identificado nas respostas das assistentes sociais no questionário, a proteção Social Especial em Municípios de Pequenos Porte II, como os pesquisados, realizam a coordenação da Proteção Social especial de média e alta complexidade sob a coordenação de um único profissional.

A coordenação da Proteção Social Especial organiza a oferta dos serviços vinculados à média e alta complexidade, que atende as famílias e indivíduos cujos direitos foram violados ou ameaçados, o que requer do coordenador a interlocução entre poder judiciário, sistemas penais, defensoria pública, delegacias, polícia militar, corpo de bombeiros e demais serviços públicos, devido à complexidade das demandas atendidas, o que lhe exige capacidade de articulação e negociação para garantia da prestação dos serviços.

A análise e leitura crítica dos dados obtidos na execução dos serviços da PSE possibilitam a construção de diagnósticos que identifiquem os tipos de violações de direitos, por território, e recorrência para fundamentar o planejamento das ações da PAS de forma assertiva e direcionada, garantindo a prevenção de novas ocorrências de violações de direitos.

#### 3.4.4 A Gestão Financeira: Financiamento e Elaboração da Proposta Orçamentária

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS/2012) regulamenta a gestão financeira e orçamentária do SUAS considerando como instrumentos de gestão: o Orçamento da Assistência Social e os Fundos de Assistência social, que preveem o financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

O Fundo de Assistência Social é compreendido como instrumento de gestão financeira e orçamentária por permitir a alocação das receitas para execução de despesas relacionadas ao

pleno funcionamento da Rede Socioassistencial, ou seja, vão garantir a efetividade na contínua oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

A PAS enfrenta grandes dificuldades por conta da redução dos valores repassados fundo a fundo pelo Governo Federal, em decorrência da PEC 55/2016, e os atrasos constantes nos repasses, exigindo, do gestor e técnicos da gestão, capacidade técnica e de articulação para realizar a gestão financeira dessa política. Vale ressaltar que a PAS não possui um percentual orçamentário obrigatório para sua aplicação, diferentemente da Educação e da Saúde, que têm essa garantia estabelecida em lei. Nesse sentido, identifica-se, constantemente, atraso e insuficiência dos valores das transferências oriundas dos outros níveis de governo que são realizadas fundo a fundo, os recursos destinados à assistência social ficam sujeitos à negociação e à previsão orçamentária.

O Planejamento e Orçamento tem a função de elaborar os planos em conformidade com o modelo orçamentário brasileiro, definido na *Constituição Federal de 1988*, por meio de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA da Assistência Social do município, além de acompanhar sua execução, monitorando o orçamento, a fim de, se necessário, realizar ajustes e adequações nas despesas dos serviços oferecidos, de modo a respeitar as legislações de responsabilidade fiscal e a prestação de contas referente aos cofinanciamentos federal e estadual.

O Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social é de responsabilidade do Gestor da Política de Assistência Social, segundo determina a LOAS (2011), que é o ordenador das despesas com os serviços executados com recursos municipais, estaduais e federais, cabendo-lhe o controle, o acompanhamento e a prestação de contas aos órgãos de controle, tais como, o Conselho Municipal de Assistência Social.

Com relação ao repasse de recursos à PAS, vale destacar que o financiamento federal no âmbito do SUAS ocorre por meio de transferências automáticas, na modalidade Fundo a Fundo, em uma lógica de gestão compartilhada, envolvendo União, estados e municípios, para o aprimoramento da gestão e da execução de serviços, programas, projetos e benefícios. A NOB SUAS/2012 estabelece os seguintes critérios para o cofinanciamento dos municípios: Conselho de Assistência Social (CAS) em funcionamento, o Plano de Assistência Social, elaborado e aprovado pelo CAS, e a existência do Fundo de Assistência Social.

A gestão do Planejamento e Orçamento, e o Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social estão interligados já que o planejamento é pautado no orçamento disponível e a execução financeira deste é realizada no Fundo Municipal de Assistência Social. Em muitos municípios, é realizada pelo mesmo profissional devido à dificuldade com recursos para manter

quadro de recursos humanos adequados.

Cabe ao coordenador do planejamento e orçamento compreender que um não existe sem o outro, o planejamento deve estar vinculado ao orçamento, que precisa ser construído baseado no diálogo com as demais políticas, de forma que não haja engessamento na execução das ações, pois as políticas sociais se complementam, a capacidade de articulação política e técnica na composição do orçamento são fundamentais, nas tomadas de decisão, os argumentos sobre a necessidade de determinadas ações da PAS serão imprescindíveis para que ocorra a alocação do recurso no orçamento.

A construção do orçamento público é permeada por negociações e correlações de forças entre gestores e poder público, a atuação do coordenador desse setor juntamente com o gestor da PAS serão determinantes para a composição orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social. Em uma discussão desse nível, os conhecimentos técnicos sobre orçamento e recursos financeiros são fundamentais, mas o conhecimento sobre como ocorre a execução da PAS, seu público e seu alcance pode determinar a tomada de decisões pelo Poder Público, sendo, dessa forma, a presença da assistente social, como responsável pelo planejamento e orçamento nessas discussões, um divisor de águas para gestão da PAS.

#### 3.4.5 O Controle Social

A assistente social é uma profissional que, por meio de seus múltiplos conhecimentos, apresenta a formação necessária para planejar e executar seu trabalho, de forma a influenciar na gestão dos serviços, dos programas e dos projetos estabelecidos na PNAS/2004. Contribui, outrossim, na construção das mediações necessárias entre as prerrogativas da PAS, com a perspectiva da democratização de direitos sociais e a construção do sistema de proteção social.

Os gestores e sua equipe técnica precisam, além de conhecimentos técnicos e sobre a legislação, terem habilidades de articulação política, já que a decisão de alocações de recursos a serem destinados à PAS na peça orçamentária da administração pública fica a critério dos governantes, legisladores, recorrendo, em muitos casos, à influência da sociedade civil e dos conselheiros sobre os políticos.

As instâncias deliberativas do SUAS estão regulamentadas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que define como competência dos conselheiros a possibilidade de tomar decisão sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais, e das entidades socioassistenciais. Portanto, não é consultivo, mas sim deliberativo, posto que decide sobre as ações a serem realizadas.

No Art. 16 da LOAS, definem-se as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, de caráter permanente e com composição paritária entre governo e sociedade civil, estando os Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo.

Os conselhos são órgãos colegiados deliberativos que têm caráter permanente, compostos de forma paritária. E têm o objetivo de: propor, planejar, controlar e fiscalizar as ações desenvolvidas nos âmbitos municipais, estaduais e nacional, conforme cada nível de governo aos quais se vinculam.

Os conselhos gestores são também espaços nos quais se fomenta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado. Tem exigido que o Estado dê publicidade a suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizam acordos; e, da sociedade civil, tem exigido que se qualifique para essa participação, o que amplia seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública e possibilita a construção de novos referenciais capazes de equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos implicados. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.73)

Os conselhos se constituem como espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade, efervescendo discussões de diferentes interesses e discursos, de modo que possam ser confrontados e negociados; ou seja, são espaços em que se apresentam publicamente os conflitos presentes nas relações sociais e de decisões coletivas ligadas a uma área de política pública.

As instâncias de discussão e deliberação instituídas como conselhos e conferências são espaços de correlação de forças existente no conjunto da sociedade, portanto não estão imunes aos conflitos de interesses, cooptação, disputas da direção da política social articuladas a projetos societários, em alguns momentos, de forma velada, em outros escancarados.

Enquanto arena de disputa entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos, os conselhos refletem as complexidades sociopolíticas do mundo atual. Para Neves (2005), revela-nos que há uma ressignificação da sociedade brasileira, pautada em sua despolitização, ou seja, na “indissociabilidade entre economia e política dos sujeitos coletivos” (2005, p.87).

Tendo grande peso os traços históricos do Brasil, de dependência, de ausência de uma cultura de participação e controle social, o que resulta em dificuldades para a efetivação do processo participativo e decisório no processo de gestão da Política de Assistência Social, acarretando de forma significativa na manipulação e na defesa de interesses políticos

partidários. Vale ressaltar que, em especial, a PAS sofre com o desafio de superar a tradição paternalista e clientelista do Estado.

De acordo com Correia (2002, p.132), os conselhos enfrentam algumas dificuldades para a execução do controle social:

- a ingerência política na escolha dos conselheiros;
- falta de informação dos conselheiros;
- desarticulação com suas bases;
- pouca força de mobilização das entidades representativas, que por sua vez é reflexo da desmobilização da sociedade;
- cooptação de lideranças em troca de favores;
- pouca transparência dos gestores no uso dos recursos;
- manipulação dos conselhos/conselheiros para legitimar gestões;
- pouca visibilidade social das ações dos conselhos;
- descumprimento das deliberações por parte dos gestores.

As dificuldades enfrentadas nos conselhos são consequência de persistências históricas da cultura paternalista e clientelista ainda muito presentes na PAS. Os Municípios de Pequeno Porte sofrem ainda mais com as interferências políticas, por se tratar de municípios pequenos em que a população está mais próxima dos políticos nos processos eleitorais, favorecendo a barganha e a troca de favores. O fato de todos se conhecerem é grande empecilho para que os usuários se posicionem contrários a decisões relacionadas às políticas sociais, pois têm receio de sofrer perseguições políticas ou não ter atendidas suas necessidades imediatas.

Para que o controle social nas políticas públicas seja realizado, deve estar norteado por pressupostos que tenham sua base formulada a partir da gestão descentralizada e participativa. Correia (2002, p. 132) evidencia que, nos conselhos, não existem interesses homogêneos, tanto no que se refere à relação governo e sociedade civil, como dentro de cada uma dessas representações, ainda se encontram aproximações e divergências, podendo caminhar tanto para a criação de uma política de direito como para o retorno aos moldes tradicionais de clientelismo e caridade:

Precisa-se ter claro que os interesses no interior do conselho não são homogêneos. Estão presentes interesses da rede privada, corporativos, pessoais, clientelistas, das entidades sociais, das diferentes ONGs, dos usuários da assistência. Alguns defendem a política da assistência social distributiva e de qualidade, e outros vão em direção contrária. Por isso é

importante que cada conselheiro representante do segmento dos usuários esteja muito atento ao interesse que está por trás de cada proposta apresentada. A presença destes nos mecanismos formais de participação deve ser de pressão e defesa dos interesses coletivos. (CORREIA, 2002, p. 132).

Os espaços de discussões dos conselhos são constituídos por sujeitos que têm seus interesses e objetivos enquanto representantes de instituições, que, na maioria dos casos, recebem cofinanciamento ou alguma outra forma de subsídio por parte da gestão municipal. Por conseguinte, as discussões são movidas por interesses diversos, que impactam nas deliberações.

#### 3.4.5.1 O Mapeamento das Instâncias de Controle Social

No mapeamento da Rede Socioassistencial dos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul, constatou-se a existência de rede de controle social, órgão de defesa e legislações sobre a assistência social, em conformidade com as orientações da PNAS e da NOB-SUAS.

Segundo o PNAS (2004), o controle social tem sua concepção advinda da *Constituição Federal de 1988*, instrumento de efetivação da participação popular nos processos de gestão político-administrativo-financeira e técnico-cooperativa, com caráter democrático e descentralizado. Portanto, “Dentro desta lógica o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (PNAS, 2004, p. 51).

O controle social é exercido por meio dos conselhos, órgãos colegiados, compostos pela sociedade civil, que possuem caráter permanente e deliberativo com funções de formular estratégias, controlar e fiscalizar a execução das políticas públicas, verificando a utilização dos recursos financeiros.

Para melhor visualização, realizou-se a sistematização, no quadro a seguir, de controle social, órgão de defesa e legislações sobre a Política Municipal de Assistência Social – PMAS dos Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul.

**Quadro 22** – Distribuição dos municípios pelos Conselhos Municipais, Órgão de Defesa e Legislações sobre a PMAS

Município	Controle Social, Conselhos e Comissões	Órgãos de Defesa	Legislações
Amambai	CMAS/CMDCA CM Antidrogas	—	—

<b>Anastácio</b>	CMDCA e CMDPI	DEL/MP Defensoria/CT	Competências e Organograma
<b>Aparecida do Taboado</b>	CMAS/CMDCA	CT	Competências e Organograma
<b>Aquidauana</b>	CMAS/CMDCA	CRAM	—
<b>Bela Vista</b>	CMAS/CMDCA	—	PPA com detalhamento
<b>Caarapó</b>	CMAS/CMDCA CMDI	CT	Competências e Lei da Estrutura Organizacional/Organograma
<b>Cassilândia</b>	CMAS/CMDCA	CT	—
<b>Coxim</b>	CMAS/CMDCA	CT/CRAM Família acolhedora	PPA – Organograma da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
<b>Itaporã</b>	CMAS/CMDCA	—	—
<b>Ivinhema</b>	CMDCA/CMAS CMDPI	CT	PPA
<b>Jardim</b>	CMAS/CMDCA	CT	—
<b>Maracaju</b>	CMAS/CMDCA	CT	—
<b>Miranda</b>	CMDCA/CMAS	CT	—
<b>Naviraí</b>	CMDCA-CMAS	CT	PPA – Organograma Gerência de Assistência Social
<b>Nova Andradina</b>	CMAS/CMDCA CMI/ Conselho Gestor de Habitação Comissão do Fundo de Investimento Social	CT/CMVAEX	PPA /Organograma Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
<b>Paranaíba</b>	CMAS/CMDCA/ COMAD/CMPD/CMI	CT/CAM/ DAM	PPA /Competências Secretaria Municipal de Assistência social
<b>Ribas do Rio Pardo</b>	CMAS/CMDCA	CT	Secretaria Municipal de Assistência Social
<b>Rio Brillhante</b>	CMAS/CMDCA/ CMDI/CMM/ CM Antidrogas	CT	Secretaria Municipal de Assistência Social/ Competências/ Organograma
<b>São Gabriel do Oeste</b>	CMAS/CMDCA	CT	Secretaria Municipal de Assistência Social/ Competências
<b>Sidrolândia</b>	CMDCA/CMAS	CT- PETI	Secretaria Municipal de Assistência social/PPA

**Fonte:** a própria autora.

Legenda: CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social  
 CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente  
 CM Antidrogas – Conselho Municipal Antidrogas  
 CMI – Conselho Municipal do Idoso  
 CMDPI – Conselho Municipal da Pessoa Idosa  
 CT – Conselho Tutelar  
 COMAD – Conselho Municipal Antidrogas  
 CMM – Conselho Municipal da Mulher  
 DAM – Delegacia da Mulher  
 PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

CMPD – Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência  
CMDI – Conselho Municipal dos Direitos do Idoso  
CRAM – Centro de Referência de Atendimento à Mulher  
CAM – Centro de Atendimento à Mulher  
DEL – Delegacia Civil  
MP – Ministério Público  
CMVAEX - Comissão Municipal do Enfrentamento à Exploração Sexual  
PPA – Plano Plurianual

Constatou-se que, nos municípios, existe uma presença em maior quantidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. No primeiro caso, é determinada, na LOAS, a obrigatoriedade do CMAS, como forma de participação no controle da execução das ações da Política de Assistência Social.

No segundo, exige-se o funcionamento do CMDCA, para que os municípios tenham acesso aos Fundos Municipais do Direito da Criança e do Adolescente ativos, nos quais são vinculados repasses de recursos, inclusive destinados pela Receita Federal.

Os órgãos de defesa são essenciais na garantia dos direitos dos usuários atendidos pelos serviços socioassistenciais, em diversas situações, como é o caso da violência contra a criança, no qual se utilizam os serviços do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Conselho Tutelar, a fim de garantir a integridade e a defesa desta.

### 3.5 A GESTÃO DO TRABALHO EM TEMPOS DE PANDEMIA

O órgão gestor, após a decretação de estado de emergência, por conta do novo coronavírus, tornou-se o espaço em que as decisões precisam ser tomadas de forma estratégica e rápida, em resposta às demandas da população. No contexto de desmonte do financiamento da PAS, a situação agravou-se com a pandemia, visto que a população brasileira foi diretamente atingida pelas consequências, não apenas epidemiológicas, mas sociais, do coronavírus. Para dar conta das necessidades decorrentes do agravamento da condição de vulnerabilidade das famílias atendidas nos serviços socioassistenciais, ocorreram ajustes na continuidade da oferta dos serviços socioassistenciais, incluindo a suspensão e a reorganização das equipes, e do atendimento direcionado as famílias.

Verificou-se, também, que nos anos de 2020, 2021 e 2022, em pleno período pandêmico, as assistentes sociais dos órgãos gestores estão assoberbadas de trabalho, sendo requisitadas a todo tempo para planejar e elaborar propostas de enfrentamento às novas demandas oriundas das ações de combate à pandemia.

Para compreender o trabalho das assistentes sociais no órgão gestor, no tocante à gestão

do trabalho, faz-se necessária a discussão sobre a gestão do trabalho proposta na PNAS/2004, assim como verificar o que as assistentes sociais participantes da pesquisa expressam nos instrumentais pesquisados sobre esta temática.

A Gestão do Trabalho fundamenta-se na criação e na manutenção de estruturas de referência técnica e institucional ao trabalho no SUAS, de forma permanente, estabelecendo regulamentações e pactuações, por meio de controle democrático da sociedade civil, em mesas de negociação, conselhos, instâncias de pactuação e instituição de rede de formação permanente dos trabalhadores do SUAS.

A concepção de gestão do trabalho no SUAS supõe processos unificados e construídos coletivamente com definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com implementação de condições condignas de trabalho. Portanto, trata-se de uma gestão que obedece às diretrizes da participação e democratização de processos que ampliem e qualifiquem trabalho e os direitos (BRASIL, 2011, p. 22).

A Gestão do Trabalho na assistência social preconiza o processo de conquista progressiva de relações de trabalho estáveis e protegidas, de condições institucionais, para a realização de ações a fim de atingir os objetivos do SUAS.

A implantação e a consolidação da Gestão do Trabalho enfrentam, cotidianamente, as disparidades e os baixos vencimentos; a elevada e desigual carga horária de trabalho; o não cumprimento da redução de jornada de trabalho da assistente social; a inadequação ou inexistência das mesas de negociação; a existência de capacitações pontuais; a demanda por orientações e regramentos que estruturem e qualifiquem a relação entre cargos, perfis e serviços; e a ausência de condições institucionais para a garantia de direitos no atendimento aos usuários. Além de falta de condições e mecanismos de valorização, e garantias ao exercício das prerrogativas profissionais na participação das decisões institucionais, realização de pesquisas estudos e aprimoramento intelectual.

A gestão do trabalho é uma das funções essenciais da gestão com menor presença na estrutura formal do órgão gestor. Conforme verificado nos relatórios da Conferência Municipal de Assistência Social de 2021, nas propostas dos municípios, nas pautas do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, nos Relatórios de Gestão e nas respostas das assistentes sociais no questionário aplicado, trata-se de uma demanda dos municípios.

**Quadro 23 – Propostas relacionadas à Gestão do Trabalho**

<b>Propostas relacionadas à Gestão do Trabalho na Conferência Municipal de Assistência Social de 2021</b>
Garantir o Plano de Cargos e Carreiras a todos os trabalhadores que atuam nos equipamentos do SUAS.
Garantir por meio da legislação, os direitos ao recebimento dos adicionais de insalubridade e/ou periculosidade aos trabalhadores do SUAS que estão expostos aos fatores de risco, realizando análise técnica das atividades e ações desenvolvidas em cada setor.
Concurso público com valorização dos profissionais da Assistência Social seja por plano de Assistência Social, seja por plano de carreira ou equiparação salarial com profissionais de demais políticas e formação continuada em serviço para todas as equipes.
Garantir piso salarial para profissionais de nível superior do SUAS.
Garantir aos profissionais com carga horária de 30h, a possibilidade de se necessário for, trabalhar e receber horas extras.
Priorizar os trabalhadores do SUAS, fornecendo melhores condições de trabalho e recursos, garantindo a receita de horas-extras, plantões e materiais de segurança e proteção, considerando que os mesmos estão na linha de frente, em situações de calamidade pública e emergências.
Efetivar os cargos e unificações de serviços para os trabalhadores do SUAS, impedindo a rotatividade de funcionários efetivos, criando os cargos de coordenadores do CREAS, CRAS, CONVIVER e SERVIÇO DE ACOLHIMENTO, respeitando as diretrizes e especificações da tipificação.
Apoiar os Estados e municípios com capacitação contínua dos trabalhadores do SUAS e Conselheiros a fim de aprimorar os serviços socioassistenciais.
Capacitação em rede e continuidade do CapacitaSUAS regionalizado.

**Fonte:** a própria autora, autora com base nos relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social de 2021.

De acordo com a NOB-SUAS/RH (2012), a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social – SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho institucional, envolvendo os desenhos organizativos, avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, mesa de negociação, planos de cargos, carreira e salários – PCCS, observatórios de práticas profissionais e concursos públicos.

Cabe aos entes federativos organizar as relações de trabalho necessárias ao funcionamento do SUAS, compor as equipes de referência dos serviços, oferecer educação permanente e continuada aos profissionais, garantir vínculos trabalhistas estáveis, implantar a avaliação de desempenho, adequar perfis profissionais para o trabalho social, instituir processo de negociação de trabalho, alimentar sistemas de informação, estabelecer planos de carreira, cargos e salários, e operar a gestão participativa onde o trabalhador é sujeito e agente da efetivação da Política de Assistência Social (NOB-SUAS/RH, 2012).

De acordo com Crus e Barata (2014), a LOAS estabelece, no artigo 19, que, entre os objetivos da gestão do SUAS, estão a gestão do trabalho e a educação permanente, cabendo ao

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), agora designado por Ministério da Cidadania, a responsabilidade de formular uma política para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos no campo da Assistência Social.

**Quadro 24** – Pautas relacionadas à Gestão do Trabalho nos CMAS dos Municípios

<b>Pautas do CMAS/2021 com relação direta às funções essenciais da Gestão do Trabalho</b>
Apresentação do Plano de Educação Permanente do SUAS.
Tabela de incentivos das trabalhadoras do SUAS, equipes do CREAS, referente aos meses de JANEIRO de 2019 a março de 2019.
Planilha de Incentivos das trabalhadoras do CRAS e CREAS.
Formar Comissão da Política e Prestação de Contas e Normas da Assistência Social; Comissão Financiamento e Orçamento da Assistência Social; Comissão de Acompanhamento, Avaliação, Fiscalização das Entidades e da Gestão do Programa Bolsa Família – PBF.
Votação do Parecer 19 incentivo das trabalhadoras do SUAS.
Processo Seletivo da SEMASTH 2020.

**Fonte:** a própria autora, com base nos Relatórios de Gestão de 2020.

Com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível observar que os Municípios de Pequeno Porte II do estado de Mato Grosso do Sul estão em busca da implementação da gestão do trabalho para aprimorar a organização do SUAS e garantir a qualidade dos serviços, e expressam claramente essa demanda em seus instrumentos de gestão e controle social.

As demandas relacionadas à gestão do trabalho estão presentes nos Planos de Assistência Social: nos objetivos, diretrizes e prioridades, metas, ações e estratégias e nos resultados esperados, com destaque para os seguintes:

**Quadro 25 – Planos Municipais de Assistência Social**

<b>Objetivos/diretrizes e prioridades</b>	<b>Metas, ações e estratégias</b>	<b>Resultados esperados</b>
Estruturar e qualificar as condições de trabalho investindo na valorização e educação permanente dos profissionais, em cumprimento da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.	Cumprir a NOB/RH SUAS/2005 com ampliação dos recursos humanos com profissionais da área da Assistência Social e capacitação continuada, como garantia de um quadro de referência de profissionais designados para o exercício das funções essenciais de gestão.	Realizar a estruturação e qualificação das condições de trabalho, investindo na valorização e educação permanente dos profissionais, em cumprimento da Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social, visando alcançar 100% de profissionais capacitados para atuar nas proteções Básica e especial, impactando na qualidade de serviços prestados a população.
Instituir e efetivar a gestão do Trabalho em âmbito municipal conforme a NOB/RH-SUAS.	Instituir a equipe da Alta Complexidade conforme preconiza a NOB/RH.	Capacitação continua para secretaria dos conselhos e para os conselheiros.
Ampliar as equipes de referência dos Programas, serviços e benefícios, a partir da identificação das demandas.	Priorizar a efetivação de referência de acordo com a NOB/RH-SUAS ampliando o quadro profissional.	Garantia de reordenamento do serviço de acolhimento de crianças e adolescentes com a realização de concurso público para a contratação de assistente social e psicólogo.
Instituir diretrizes municipais para a formação permanente dos trabalhadores, fomentar a rede socioassistencial não governamental.	Garantir representatividade dos trabalhadores do SUAS (efetivos e que não exerçam função gratificada ou de coordenação) na implantação do Plano de Cargos, Carreira e Salários.	Garantir nos atendimentos aos beneficiários do Programa Bolsa Família com realização de concurso público para os profissionais Assistente Social, Psicólogo e digitador exclusivos para o atendimento, acompanhamento e fiscalização do Programa Bolsa Família.
Aprovar o Plano de Cargos, Carreiras e Salários.	Realização de Concurso Público.	Formação contínua aos profissionais do SUAS.

**Fonte:** a própria autora, com base nos Planos Municipais de Assistência Social de 2021.

Os trabalhadores do SUAS dos municípios pesquisados almejam pela implementação da Gestão do Trabalho. As assistentes sociais que elaboram e executam os instrumentos de gestão em seu processo de trabalho expressam essa demanda de forma clara, como podemos verificar, pelo fato de que a gestão do trabalho é uma ferramenta para a organização de questões relacionadas ao trabalho que impactam diretamente no funcionamento da Política de Assistência Social.

Nessa perspectiva, o processo de Gestão do Trabalho no SUAS toma os seguintes contornos:

[...] a gestão do processo de trabalho necessário ao funcionamento da organização do sistema, que abarca novos desenhos organizacionais, educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação do desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos. (BRASIL, 2011, p. 101)

Portanto, a garantia da qualidade dos serviços que são ofertados pelo SUAS estão vinculados à atuação dos trabalhadores, já que estes serão os intermediadores responsáveis para que a viabilização dos direitos dos usuários seja de fato concretizada. Dessa forma, podemos afirmar que o funcionamento com qualidade da PAS depende das múltiplas dimensões que envolvem o trabalho no SUAS.

A composição das equipes de referência dos serviços, oferta de educação permanente e continuada aos profissionais, garantia de vínculos trabalhistas estáveis, implantação da avaliação de desempenho, adequação dos perfis profissionais para o trabalho social, instituição do processo de negociação de trabalho, alimentação de sistemas de informação, estabelecimento do plano de carreira, cargos e salários, são algumas das funções da gestão do trabalho sob a responsabilidade dos entes federados.

Alguns desses aspectos foram apresentados pelas assistentes sociais no questionário e nos instrumentos de gestão por elas elaborados, destacando-se as questões relacionadas às condições de trabalho, e ressaltando a importância da implementação da gestão do trabalho nos municípios para o enfrentamento destes problemas.

A implantação do SUAS exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho e, certamente, a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional é condição essencial, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, a partir do ingresso via concurso público, definição de cargos e carreiras e de processos de avaliação e progressão,

caracterização de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho. (RAICHELIS, 2010, p. 761).

As normativas referente à gestão do trabalho avançaram com a implantação do SUAS, o que, para Raichelis (2010), representou um ganho político significativo na pactuação federativa entre gestores da Política de Assistência Social e na luta dos seus trabalhadores por condições materiais, técnicas e éticas de trabalho. No entanto, Municípios de Pequeno Porte ainda têm dificuldades de efetivar o que está previsto na legislação.

A institucionalização formal da função de gestão do trabalho é imprescindível para a operacionalização do trabalho no SUAS. A ausência dessa função nos organogramas dos municípios, com equipes qualificadas para sua execução, fica evidente na pandemia, momento em que a gestão do trabalho a ser executado é fundamental para o enfrentamento dos rebatimentos que esse período ocasiona tanto para os trabalhadores do SUAS, como para a população atendida.

A assistência social está na relação dos serviços e atividades essenciais, por meio do Decreto Federal n.º 10.282 de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, com a finalidade de definir os serviços públicos e as atividades essenciais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da população. A assistência social, ao ser considerada um serviço essencial no contexto da pandemia de covid-19, inicia um processo de reordenamento da oferta de seus serviços, seguindo as indicações e protocolos dos órgãos e autoridades sanitárias e de saúde pública, a fim de garantir a segurança dos trabalhadores do SUAS e dos usuários dos serviços, concomitantemente à promoção da garantia de proteção social aos segmentos mais expostos e vulneráveis.

Ressaltamos que ,no estado de Mato Grosso do Sul, foram seguidas as publicações federais para o reordenamento da oferta dos serviços socioassistenciais, não ocorrendo a deliberação de normativas estaduais exclusivas para o atendimento às necessidades decorrentes da pandemia.

Em relação ao reordenamento do funcionamento e da oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da PAS, o Ministério da Cidadania edita uma série de normativas para que ocorra a manutenção destes. Ainda que em formatos alternativos para garantir a biossegurança de trabalhadores e usuários, consideramos algumas publicações, descritas a seguir, como as de maior impacto direto no atendimento à população.

**Quadro 26** – Normativas Federais que regulamentam o atendimento da PAS à população na pandemia

<b>Normativas do Ministério da Cidadania relacionadas ao atendimento direto à população pela Política de Assistência Social no enfrentamento à pandemia de covid-19</b>	
<b>Instrumento Legal</b>	<b>Descrição da temática</b>
PORTARIA n.º 337, DE 24 DE MARÇO DE 2020	Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, COVID-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.
PORTARIA n.º 54, DE 1º DE ABRIL DE 2020	Aprovar recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social.
RECOMENDAÇÃO CONJUNTA n.º 1 DE 16 DE ABRIL DE 2020	Dispõe sobre cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto de transmissão comunitária do novo Coronavírus (Covid-19), em todo o território nacional e dá outras providências.
PORTARIA CONJUNTA n.º 1, DE 27 DE ABRIL DE 2020.	Aprova recomendações gerais aos gestores, supervisores e visitadores dos estados, municípios e Distrito Federal quanto à execução do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS.
INSTRUÇÃO OPERACIONAL n.º 4/2020 - SAGI/DECAU	Dispõe sobre procedimentos acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único, disposto pelo Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007.
PORTARIA n.º 69, DE 14 DE MAIO DE 2020	Recomendações para a garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes.
PORTARIA n.º 86, DE 1º DE JUNHO DE 2020	Aprova recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no contexto da Pandemia do novo Coronavírus, Covid-19.
PORTARIA n.º 419, DE 22 DE JUNHO DE 2020 - Publicado em: 23/06/2020	Permite adoção de estratégias de flexibilização de procedimentos e atividades presenciais do Sistema Único da Assistência Social para preservar a oferta regular e essencial dos serviços e programas socioassistenciais.
PORTARIA n.º 100, DE 14 DE JULHO DE 2020 - Publicada em 16/07/2020	Aprova as recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica – PSB e de Proteção Social Especial – PSE de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

**Fonte:** a própria autora.

A recomendação conjunta n.º 1 de 16 de abril de 2020 traz regulações de como devem ser realizados os cuidados a para evitar o contágio e a transmissão do vírus entre as crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento. No Programa Criança Feliz, é normatizada

a prorrogação do prazo para o registro de visitas, no âmbito do SUAS, assim como é permitida a flexibilização de estratégias de procedimento para manter os atendimentos sem colocar em risco os trabalhadores do SUAS e os usuários dos serviços socioassistenciais.

No tocante aos programas sociais vinculados ao CadÚnico, são publicadas normativas de como serão realizados os atendimentos para o cadastramento e atualização das informações. A recomendação abraça o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs, destacando o contato telefônico, a utilização das redes de mensagens e outros meios eletrônicos. Também é normatizado o adiamento dos procedimentos, como bloqueio, suspensão e cancelamento de pagamento de benefício, em razão do não cumprimento do cronograma de inscrição no CadÚnico para programas sociais, assim como a suspensão da aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades do PBF.

O atendimento direcionados às mulheres vítimas de violência e a pessoas em situação de rua são normatizados na Portaria n.º 86, de 1º de junho de 2020 e na Portaria n.º 69, de 14 de maio de 2020, considerando as especificidades desse público e as melhores estratégias para que a oferta de serviços não seja interrompida.

A Portaria n.º 100, de 14 de julho de 2020, publicada em 16/07/2020, institui as recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica – PSB e de Proteção Social Especial – PSE de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população nos diferentes cenários epidemiológicos da pandemia causada pelo novo coronavírus, fase em que esse público mais necessita dos atendimentos da PAS.

Todas as normativas publicadas pelo governo federal em relação à Política de Assistência Social foram alvo de estudos e muitas reflexões para as assistentes sociais da gestão e dos serviços, programas, projetos e benefícios, por impactarem diretamente no formato a ser desenvolvido para a manutenção dos atendimentos e a preocupação com a saúde do trabalhador e dos usuários.

É certo afirmar que a pandemia modificou o cotidiano de trabalho de assistentes sociais, incidindo no seu exercício profissional, uma vez que foi necessário a proposição de respostas a solicitações talvez nunca antes vividas em seu trabalho. A pandemia de Covid-19, além de impactar na vida da população com relação ao risco iminente de contágio e morte, tem seus reatamentos em todas as esferas da vida econômica, social e política.

A tomada de decisões precisou acompanhar a velocidade do agravamento da situação, tais como, resolver problemas relacionados a recursos para concessão de benefícios eventuais; reordenamento dos serviços, a fim de evitar a contaminação dos usuários e trabalhadores; e dar

respostas às requisições normativas estabelecidas via portarias do Governo Federal ao cofinanciamento de ações que precisam ser planejadas e executadas o mais breve possível. Devemos levar em conta que é, nesse panorama de pandemia, que se encontram as assistentes sociais dos órgãos gestores municipais, soterrados de trabalho e sob pressão para dar respostas urgentes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificar as contribuições do trabalho das assistentes sociais dos órgãos gestores de Municípios de Pequeno Porte II do Mato Grosso do Sul, na elaboração e na execução da PAS, em âmbito municipal, foi o objetivo desta tese. Nesse sentido, vale destacar que as relações estabelecidas entre o Estado, a criação e a implementação das políticas sociais, ocorrem como instrumento de manutenção e reprodução da ordem do capital, contemplando apenas alguns dos rebatimentos das expressões da questão social e da vida dos trabalhadores e das trabalhadoras, e, muitas vezes, estabelecendo a lógica da complementação salarial, através da substituição da remuneração salarial por serviços sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 2000). O delineamento das políticas sociais é determinado pela funcionalidade do Estado na garantia da reprodução do capital, apresentando-se travestido de garantia de direitos sociais.

A PAS é elaborada e implantada para servir aos interesses econômicos e políticos do capital, com vistas à sua manutenção. Tem também a responsabilidade de realizar o controle social dos trabalhadores, permeado por tensionamento entre as reivindicações da classe trabalhadora e os interesses impostos pelo capital ao Estado, na reprodução das relações e condições de produção características do sistema capitalista.

A compreensão de como se deu a implementação e a gestão da PAS, tanto em âmbito nacional, como no nível estadual, é fundamental para compreender como se desenvolve o trabalho das assistentes sociais nesse contexto, destacando o ordenamento, as normativas da PAS e o entrecruzamentos destes com os fundamentos e os princípios éticos da profissão.

No processo de construção da trajetória histórica da PAS no Estado de Mato Grosso do Sul, nota-se a importância de particularidades, potencialidades e desafios enfrentados na consolidação dessa política, trazendo para a atualidade persistências históricas relacionadas à influência política da cultura do primeiro-damismo em sua formatação.

A reestruturação da PNAS desencadeou articulações entre os trabalhadores da política, dentre estes, as assistentes sociais, na busca pela efetivação do reordenamento das ações da PAS no estado de Mato Grosso do Sul, como verificamos nas falas dos sujeitos-informantes que contribuíram com a pesquisa. O resgate da trajetória da PAS no Mato Grosso do Sul foi reconstruído pela experiência e vivência dos sujeitos-informantes 1 e 2, que atuaram diretamente do processo de institucionalização da PAS no estado.

Outra questão analisada no decorrer da tese foi a contribuição do trabalho de assistentes sociais no órgão gestor, no direcionamento e na execução da PAS em âmbito municipal, partindo do debate em torno das competências e atribuições utilizadas para o

desenvolvimento do trabalho na gestão. Identificou-se a referida contribuição na elaboração de respostas as requisições, no reconhecimento das demandas e no planejamento das ações, e no direcionamento e na execução dessa política.

O planejamento, a organização, o estabelecimento de prioridades e metas da PAS, em âmbito local, serão realizados de acordo com a realidade social identificada e decodificada pelas assistentes sociais que atuam na gestão, considerando a rede socioassistencial e as instâncias de controle social para a articulação das ações demandadas pelos usuários nos municípios.

Nessa perspectiva, o trabalho das assistentes sociais, nos órgãos gestores da PAS dos municípios pesquisados, evidenciou as contribuições das profissionais no delineamento a ser seguido, tanto na organização e execução das ações da PAS expressas nas informações extraídas dos dados coletados na aplicação do questionário, como nos instrumentos de gestão pesquisados.

Verificou-se, nos resultados da pesquisa, que o trabalho das assistentes sociais no órgão gestor da PAS se expressa em três funções consideradas na NOB-SUAS/RH como essenciais à gestão. A primeira, o trabalho de monitoramento e avaliação da rede socioassistencial pública e privada; a segunda, o assessoramento da rede socioassistencial e do Conselho Municipal de Assistência Social e demais instâncias deliberativas, com a finalidade de construir a unidade em torno do SUAS e a consolidação do controle social. E, por último, porém, não menos importante, a terceira, que consiste no planejamento e orçamento, por meio dos planos de gestão e demais instrumentos de gestão utilizados para configurar as ações e o reordenamento destas sempre que necessário, como vivenciado na pandemia, que impôs desafios às assistentes sociais na garantia da manutenção dos serviços sociais.

Destacamos que foi verificada, na pesquisa, a importância da participação das assistentes sociais nos espaços de pactuação e negociação da PAS, pelo fato de que é realizada pelos técnicos da gestão estadual aos gestores municipais, no início de seus mandatos, a orientação de que tragam seus técnicos de referência da gestão municipal da PAS, para participarem das reuniões do COEGEMAS e CIB/MS, entendendo que as assistentes sociais da gestão são profissionais com conhecimentos técnico, ético e político, para auxiliá-los na participação das tomadas de decisões demandadas nessas instâncias deliberativas.

Na análise dos dados coletados, identificou-se que as assistentes sociais apontam, nos instrumentos de gestão pesquisados, a necessidade da implantação da Vigilância Socioassistencial no órgão gestor, formalmente, com recursos humanos, físicos e financeiros, com a finalidade de subsidiar com dados precisos a elaboração dos instrumentos de gestão.

O trabalho realizado na vigilância socioassistencial pauta-se na dimensão que engloba

a sistematização e a análise de informações coletadas juntamente à população atendida pela PAS, possibilita identificar a “presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (NOB-SUAS, 2005, p.21), configurando as demandas reais para as quais devem ser direcionadas as ações no âmbito da PAS.

A leitura e a interpretação da realidade ocorrem por meio da análise das informações relativas às demandas, por meio da qual verificam-se às incidências de violação de direitos, da desproteção dos usuários e suas famílias, e a necessidade de consolidar um sistema de proteção social direcionada aos cidadãos, assim como as características e distribuição da rede socioassistencial instalada para a oferta de serviços. A identificação das necessidades da população e a oferta dos serviços, vistos na perspectiva socioterritorial, constituem-se objeto central e de permanente reflexão da área de Vigilância Socioassistencial.

Vale destacar que, apesar da essencialidade da presença de assistente social no órgão gestor da PAS verificada nesta pesquisa, não existe uma normativa que determine que essa profissional deva compor a equipe de gestão. A NOB-SUAS/RH destaca a importância dos profissionais que compõem o quadro técnico do órgão gestor para a execução das funções essenciais da gestão de terem a competência de trabalhar as dimensões que fundamentam a gestão do SUAS, porém não estabelece um quadro de profissionais no formato das equipes de referência como nos demais serviços, programas, projetos e benefícios tipificados, apenas determina quais são as funções essenciais de gestão.

Considerando que a determinação, em legislação, de quais profissionais e a quantidade destes devem compor as equipes de referências é fundamental para que os gestores municipais do Executivo possam efetivar a composição das equipes. Isso pode significar a diminuição dos cargos de livre nomeação dos gestores, freando as interferências políticas e partidárias, profissionalizando, cada vez mais, o trabalho desenvolvido no órgão gestor. A possibilidade de estabelecer uma normativa que determine a composição de uma equipe contendo o número de profissional/função, escolaridade para o exercício da função, é essencial, pois garante o atendimento qualificado direcionado à população e às equipes que atuam na prestação de serviços socioassistenciais, no controle social, entre outras.

A ausência de regulamentação na NOB-RH/SUAS sobre o trabalho da assistente social na equipe de referência dos órgãos gestores municipais se caracteriza como grande entrave na execução da gestão da PAS, assim como a publicação da resolução CNAS n.º17/2011, que traz, em sua redação, que profissionais como: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta ocupacional, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS,

quando não determina a obrigatoriedade de equipe mínima de referência e de quais categorias deveriam compor essa equipe.

Compreende-se que a existência da legislação com a obrigatoriedade dessa equipe, isoladamente, não garantirá a imediata composição das equipes com os profissionais elencados, porém servirá de base para a argumentação dos profissionais que almejam compor os quadros de Recursos Humanos das Gestões Municipais da PAS, assim como aos trabalhadores do SUAS que estão nos serviços e são impactados diretamente pelo direcionamento dado à PAS, em âmbito municipal, os quais, em muitos casos, não participam da construção desses direcionamentos.

Acrescenta-se a essa situação que a não regulamentação de equipe mínima de referência da gestão abre a possibilidade ao Poder Executivo de nomear profissionais de diversas áreas que não tenham conhecimento sobre a PAS para compor a gestão. A grande inquietação e também preocupação é que o profissional que atua no órgão gestor realiza funções de comando, determinando as diretrizes e os objetivos a serem realizados pela Política Municipal de Assistência Social, ou seja, estabelece, na gestão, o direcionamento que a PAS seguirá, o que pode comprometer a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios, a alocação dos recursos, a necessária parceria com o Conselho Municipal de Assistência Social, o que, de modo direto, pode comprometer o atendimento à população pela perspectiva do direito.

É claro que compreendemos que a participação de profissionais de diferentes áreas contribui para a consolidação dos objetivos do SUAS, de forma interdisciplinar e corresponsável. O que está em questão é como a normativa pode facilitar a inclusão de profissionais que não se identificam ou não detenham conhecimentos sobre a PAS, ou, ainda pior, tenham um entendimento diverso do que são as premissas da Assistência Social, pautada na perspectiva da garantia de direitos, sendo, portanto, uma oportunidade para os administradores municipais utilizarem esses espaços para o desmonte do SUAS, com o retorno de antigas práticas, por exemplo, centralismo, clientelismo e assistencialismo.

O trabalho realizado pelas assistentes sociais que atuam nos órgãos gestores da PAS de Municípios de Pequeno Porte II de Mato Grosso do Sul é composto pela complexidade das ações e atividades desenvolvidas no estabelecimento de quais ações e de qual público será atendido, em que período e de que forma se dará a oferta desses serviços. Nota-se que as assistentes sociais mobilizam seus conhecimentos, reconhecendo a necessidade de normatizar seu trabalho nos princípios éticos, nos fundamentos teóricos e políticos presentes no projeto ético político profissional, sob a condição de assalariamento a qual estão inseridas.

No trabalho desenvolvido no órgão gestor municipal, as assistentes sociais desenham

os contornos e as ações a serem realizadas no âmbito municipal, estabelecem a organização e o gerenciamento dos sistemas de informação do Ministério da Cidadania, do estado e do município. Nesses sistemas, são registradas, mensalmente, diversas informações que identificam o trabalho desenvolvido, por exemplo, a criação de indicadores de avaliação e monitoramento que subsidiarão a elaboração dos planos de ação da secretaria para a Política Municipal de Assistência Social, além de garantirem, também, o repasse de recursos aos municípios.

Os conhecimentos específicos, particulares das assistentes sociais que atuam nos órgãos gestores da PAS, conduzirão a construção e a análise dos indicadores sociais, a leitura das demandas e o estabelecimento das prioridades para execução dos serviços, em âmbito local, tanto na esfera pública como na rede socioassistencial.

A assistente social é uma profissional que, por meio de seus múltiplos conhecimentos, apresenta a formação necessária para planejar e executar seu trabalho, de forma a influenciar na gestão dos serviços, dos programas e dos projetos estabelecidos na PNAS. Contribui, outrossim, na construção das mediações necessárias entre as prerrogativas da Política de Assistência Social, com a perspectiva da democratização de direitos sociais e a construção do sistema de proteção social.

Considera-se, portanto, que a assistente social tem, em seu rol de habilidades e competências, a capacidade de realizar reflexão e análise na busca pela superação do mero cumprimento de tarefas segmentadas, burocratizadas e desconectadas das necessidades sociais experienciadas pelos usuários.

O fato de o Serviço Social se inserir na divisão sociotécnica do trabalho, que mediatiza a produção e reprodução social, impele que, ao manejar esse conjunto de conhecimentos, a assistente social fortaleça suas formas de planejar e executar as ações relacionadas a PAS, revigore a contraposição ao conservadorismo, a ausência da crítica, a perspectiva individualista, seletivista, clientelista e a burocratização, ainda presentes na PAS, redirecionando o trabalho desenvolvido nos domínios dessa política.

Em síntese, pode-se dizer que o trabalho desenvolvido pelas assistentes sociais na PAS é permeado por diversas determinações e se destaca pela riqueza de ações no campo da gestão. As ações são organizadas de modo a atender ao alinhamento do trabalho, ou seja, organiza-se na, lógica dos serviços, programas e projetos, sobressaindo à ação de planejamento e organização da oferta; o trabalho em rede e a gestão dos benefícios socioassistenciais. Nessa lógica, identifica-se a interferência das normatizações gerenciais, destacando-se o estabelecimento de metas e de ações relacionadas à burocracia, ao controle das atividades

cotidianas e da operacionalização dos programas, projetos e serviços.

O trabalho das assistentes sociais na gestão é fruto tanto das intermediações construídas com interferência direta das condições objetivas da atuação profissional, das determinações históricas das demandas direcionadas às profissionais, decorrentes das normativas e ordenamento da PAS, quanto dos usuários, gestores e da direção social que imprimem à sua prática, expressas nos objetivos, ações, propósitos e resultados de sua atuação dentro dos limites estabelecidos pela própria realidade.

Na elaboração dessas mediações, as assistentes sociais têm a competência para realizar a análise crítica de seu próprio trabalho, utilizando-se das possibilidades do Serviço Social hoje, para propor novas perspectivas e alternativas estratégicas, por meio dos instrumentos de gestão que estão sob sua responsabilidade, direcionando dessa forma, as ações da PAS.

Desde 2016, com a aprovação da PEC 55/2016, que congela o financiamento e restringindo os gastos públicos, dentre estes, aqueles associados às políticas sociais, observa-se corrosão da gestão do SUAS. Associado a isso, as consequências da covid-19, que impactaram diretamente nas condições de vida e saúde dos trabalhadores, principalmente, aqueles que não reúnem condições de manter suas necessidades de subsistência. Nesse sentido, os trabalhadores do órgão gestor são requisitados a construir respostas rápidas, eficientes, de modo a responder às demandas decorrentes da pandemia, reorganizando os serviços de modo a preservar a saúde dos trabalhadores da política e dos usuários; contribuindo para a discussão do atendimento remoto direcionado às famílias; subsidiando as autoridades locais na tomada de decisões sobre as medidas sanitárias; entre outras ações.

Constatou-se que os impactos causados diretamente pela situação de calamidade pública e a falta de financiamento público destinado à PAS brasileira enfrentada nos últimos anos escancararam a precarização, a intensificação e a flexibilização vivenciadas no trabalho cotidiano das assistentes sociais, agravadas no período da pandemia.

Nesse cenário vivenciado na PAS, tendo como principais desafios o desfinanciamento público e os impactos da pandemia, as assistentes sociais vinculadas ao órgão gestor realizam o trabalho de reordenamento das ações dessa política, sendo essencial sua presença, por ser a profissional que tem competência para realizar a leitura, a análise e decodificação da realidade social para construção de respostas profissionais às complexas e múltiplas demandas da realidade, assim como as requisições institucionais.

O trabalho da assistente social é fundamentado em seu *Código de Ética* que estabelece, em seu art. 2º, os direitos da assistente social, na alínea c, “participação na elaboração e gerenciamento das políticas sociais, e na formulação e implementação de programas sociais”;

e na alínea g, “pronunciamento em matéria de sua especialidade, sobretudo quando se tratar de assuntos de interesse da população” (CFESS, 2012, p.26)

Nessa mesma perspectiva, as assistentes sociais se alicerçam na Lei de Regulamentação da Profissão, que trata, no Art. 4º, das competências, com destaque para a implementação, a execução e a avaliação de políticas sociais, incluindo os planos, programas e projetos desenvolvidos nas políticas; ações de planejamento e administração de unidades e de serviços; e, no Art. 5º, das atribuições dos assistentes sociais, em que ressaltamos o planejamento e a administração de programas e projetos em unidade de Serviço Social.

A Lei de regulamentação profissional da assistente social demonstra, em seus artigos, das atribuições privativas e das competências, que funções ligadas à gestão são competências e atribuições da assistente social. Contudo, as normativas da PAS não determinam que essas funções sejam realizadas por assistentes sociais, constituindo, dessa forma, um desafio às assistentes sociais, que estão perdendo espaço sócio-ocupacional, pois os empregadores têm interpretações diversas das normativas, as quais são utilizadas conforme seus interesses para viabilizar a manutenção de seus serviços sociais.

As contribuições do trabalho executado pelas assistentes sociais atuantes nos órgãos gestores da PAS, em âmbito municipal, são fundantes dos direcionamentos dados às ações ofertadas aos usuários nos atendimentos diretos; do trabalho que precede o atendimento final nos serviços sociais; do planejamento e da organização realizados por profissionais com compromisso ético-político, baseado nos pilares de sustentação desta profissão. As dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnica-operativa são determinantes para a direção a ser seguida, que pode ser na perspectiva da garantia de direitos ou na perspectiva do assistencialismo clientelista.

Nesse sentido, concordamos com Raichelis (2010, p. 752), quando afirma que “[...] o modo pelo qual o profissional incorpora na sua consciência o significado do seu trabalho, as representações que faz da profissão, as justificativas que elabora para legitimar a sua atividade [...]” trazem, para o espaço sócio-ocupacional, um direcionamento à execução não só de seu trabalho, mas para a execução da política na qual atua.

Dessa forma, não podemos olvidar que a assistente social é uma profissional assalariada, que vende sua força de trabalho, e será impactada por todas as implicações sofridas pelos trabalhadores durante as mudanças ocorridas no mundo laboral. A categoria das assistentes social frente a essas questões relacionadas às condições de trabalho tem como respaldo a resolução CFESS n.º 493/2006 de 21 de agosto de 2006, que dispõe sobre as condições éticas e técnicas para o exercício profissional da assistente social.

Identificamos, com a pesquisa, que, em relação às condições objetivas de trabalho das profissionais pesquisadas, ainda existem assistentes sociais trabalhando sem algumas condições consideradas essenciais e normatizadas pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, por exemplo, ter sala exclusiva, já que algumas profissionais a dividem com profissionais de trabalhos administrativos, de fora da equipe técnica, agravando ainda mais a situação.

No tocante às condições técnicas de trabalho, as profissionais relataram existir, no órgão gestor, uma estrutura muito hierarquizada, com a interferência do poder público alterando as decisões técnicas. Denota-se que o espaço da gestão não superou traços conservadores da PAS, visto que é uma política social elaborada e executada pelo Estado mantenedor da funcionalidade do capital.

Considerando que as condições em que deve ser exercida a atividade profissional – o contrato de trabalho, a jornada, o salário, a intensidade, as metas de produtividade – são definidas pelo empregador e que a assistente social é uma trabalhadora assalariada e está sujeita às determinações do mercado de trabalho, verifica-se que o trabalho realizado na gestão sofre interferências a todo o momento, pois é o local onde as decisões são tomadas.

Mediante esse cenário, refletir sobre novos caminhos a serem seguidos é urgente, a reflexão em relação à execução da PAS se faz essencial, realizar análise e reflexão crítica do que é posto pelas orientações técnicas, levando em conta a intencionalidade do governo ao formulá-las, a fim de não incorporar, no discurso e nas ações, essas premissas, o tensionamento entre as requisições institucionais e as demandas reais dos usuários deve ser diário, o enfrentamento à intensificação do trabalho, à burocratização, à racionalização do tempo e às demais imposições ao trabalho das assistentes sociais devem compor não só as reclamações dessas trabalhadoras, mas se transformar em discurso de reivindicação em espaços de discussão e negociação.

Identificamos que existe um distanciamento das assistentes sociais do *Código de Ética do Assistente Social* e da Lei de Regulamentação da Profissão – LRP, enquanto normativas utilizadas para seu trabalho, e uma proximidade maior com as normativas relacionadas à PAS, o que limita as possibilidades de argumentação na luta por melhores condições de trabalho, visto que a LRP e o *Código de Ética* são instrumentos fundamentais na materialização das competências, por elencar os princípios a serem utilizados para o trabalho das assistentes sociais, ou seja, essas normativas devem estar como elemento central dessas profissionais, enquanto definidor do significado social da profissão, delineando sua ação profissional.

As assistentes sociais expressam, em seu trabalho, a busca pela atuação pautada em uma perspectiva de defesa de direitos, porém, têm sofrido diretamente os impactos do projeto

neoliberal na PAS, e precisam buscar outras possibilidades para garantir condições objetivas de trabalho; utilizar de seus conhecimentos e habilidades para construir alternativas e estratégias de enfrentamento e resistência frente ao desmonte da PAS; pensar coletivamente ações que a fortaleçam; utilizar sua capacidade de articulação política para negociar a realização de ações e estratégias que possam qualificar o trabalho e a execução da PAS.

O trabalho realizado pelas assistentes sociais na gestão não pode ser desenvolvido sem que seja feita uma escolha a partir de posicionamentos políticos: a defesa dos direitos dos trabalhadores usuários da PAS deve ter centralidade na construção do planejamento e execução das ações da PAS.

Verificamos, por meio dos dados coletados nesta pesquisa, que as assistentes sociais que trabalham na gestão, em diversas funções, são responsáveis pela organização dos serviços sociais ofertados à população estão empenhadas em direcionar esses atendimentos no viés da garantia de direitos, apesar de faltar articulação política, e estão se posicionando no enfrentamento aos resquícios do patrimonialismo, assistencialismo e clientelismo, ainda presente nas políticas sociais brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- ACANDA, J. L. **Sociedade civil e hegemonia**. Tradução de Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2006.
- ALAYÓN, Norberto. El asistencialismo en la Política Social y en el Trabajo Social. **Revista Acción Crítica**, Lima, n. 7, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?** Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 5-30, 2012.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviço na era digital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.
- \_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- \_\_\_\_\_. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, p. 35-48, 2001.
- AVRITZER, L. A dinâmica da participação social no Brasil. *In*: FARIA, C., F. RIBEIRO, U., C. **Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis sobre os conselhos municipais de políticas públicas?**. Cortez, 2010.
- BARROCO, M. L. Barbárie e neoconservadorismo: os desafios do projeto ético-político. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 106, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n106/n106a02.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.
- BATISTA, A. Processo de Trabalho: da manufatura à maquinaria moderna. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.118, abr.-jun./2014.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2002.
- BARBOSA, Mario da Costa. **Planejamento e serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1991.
- BEHRING, E. R. Política Social no contexto da crise capitalista. *In*: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez, 2003.
- E. R. BEHRING; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica de Serviço Social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**. Editora Manole Ltda, 2003.

BENEVIDES, GEIS DE OLIVEIRA. Trabalho profissional e gestão no serviço social: subsídios teóricos para compreensão da gestão como atividade inerente ao trabalho do assistente social. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1, 2018.

BENINI, E. A.; BENINI, E. G.; NOVAES, H. T. Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p.85-100, 2012.

BITTAR, Mariluce. **A face oculta da Assistência**. Campo Grande: UCDB, 1995.

BARROCO, Maria Lúcia Silva; TERRA, Sylvia Helena. **Código de ética do/a assistente social comentado**. Conselho Federal de Serviço Social–CFESS (Org.) São Paulo: Cortez, 2012.

BORGES, Ângela Maria Carvalho. O mercado de trabalho nos serviços sociais. **O Social em Questão**, v. 18, n. 33, p. 87-106, 2015.

BORJA, C. Representação interpretativa - Extinção Constituição de 1988. **Revista De Direito Administrativo**, n. 174, p. 168–170, 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v174.1988.46033>. Acesso em: 10 fev. 2021.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CFESS/ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo**. Brasília: UNB, 2003.

BRASIL. **Manual de redação da Presidência da República**. 1995.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS n.º 06 de 21 de maio de 2015**, Regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNAS n.º 17 de 20 de junho de 2011**, Ratificar a equipe de referência/NOB-RH/SUAS. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília: MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília: MDS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília: MDS, 2013. 57p.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social – 2004/ Norma Operacional Básica do SUAS – 2005**. Brasília: MDS, 2005.

\_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional De Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2009.

BRAZ, Marcelo. O governo Lula e o projeto ético-político do Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, v. 78, 2004.

BRESSER PEREIRA; L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não estatal *In: O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996b). Social-Democracia e Esquerda no Fim de Século. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 1997.

BRAVO, Maria Inês Souza.; SOUZA, Rodriane de Oliveira. Conselhos de saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. **Ser Social – Revista do programa de pós-graduação em política social**, Brasília, UnB, n. 10, 2002

CFESS. **Código de ética Profissional do Assistente Social e Lei 866/93**. Que regulamenta a profissão de assistente social, 1993.

\_\_\_\_\_. O Trabalho do Assistente Social nas Instâncias Públicas de Controle Democrático. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009

\_\_\_\_\_. **Sobre a incompatibilidade entre graduação a distância e serviço social**. v. 1. Brasília-DF, 2015.

\_\_\_\_\_. **Política de Educação permanente do Conjunto CFESS/CRESS**. Organização Comissão de Formação Profissional e Relações Internacionais (2011-2014), 2012.

\_\_\_\_\_. **Trabalhar na Assistência Social em defesa dos direitos da seguridade social: Contribuições do Conjunto CFESS/CRESS ao debate sobre definição de Trabalhadores da Assistência Social**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 493/2006 de 21 de agosto de 2006**. Brasília-DF.

\_\_\_\_\_. **Atribuições privativas do assistente social em questão**. Brasília: CFESS, 2012.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Brasília: CFESS, 2009.

CAMPO GRANDE – CMAS. **Lei n.º 3.108, de criação do Conselho Municipal de Assistência Social de 20 de dezembro de 1994**.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública No Brasil: Ciclos Entre Patrimonialismo, Burocracia E Gerencialismo, Uma Simbiose De Modelos.** *Ciência & Trópico*, v. 34, n. 2. p. 297-324, 2010. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871> Acesso em: 20 maio 2021.

CAMPOS, Eliane Christine Santos de. **A gestão no exercício profissional do assistente social: um estudo a partir de demandas profissionais emergentes.** 2015. 364f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Introdução à temática da gestão social. In: ÁVILA, Célia M. de (Org.). **Gestão de Projetos Sociais.** São Paulo: AAPCS, 1999. p. 11-15.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia.** 12. ed. São Paulo: Ática, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria geral da Administração.** 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

\_\_\_\_\_. **Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações.** 21. Reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 1991.

COLIN, D. R. A., PEREIRA, J. M. F e GONELLI, V. M. M. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, Cadastro Único e Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo de proteção social brasileiro. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de Assistência Social?. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 72, p.119-144, 2002.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: Uma Nova Forma de Gestão da Assistência Social. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil.** Brasília, 2009. Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao\\_eletronica/muse/cursoscapacitasuas/assets/ou-suas\\_uma-nova-forma-de-gest%C3%A3o-da-assistencia-social\\_berenice\\_couto2.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/publicacao_eletronica/muse/cursoscapacitasuas/assets/ou-suas_uma-nova-forma-de-gest%C3%A3o-da-assistencia-social_berenice_couto2.pdf). Acesso em: 3 nov. 2019.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou benesse?. Social assistance: social right or free gain? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015

\_\_\_\_\_. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível.** São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: \_\_\_\_\_. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

COVRE, Maria de Lurdes Manzini. **O que é Cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CUNHA, Eleonora S. Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 372f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CRUS J.; BARATA J. A política nacional de educação permanente do suas: removendo pedras no meio do caminho. *In*: CRUS, J. (Org.). **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Brasília: MDS, 2014.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. *In*: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAL ROSSO, S. **Mais trabalho**: a intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo: Boitempo, 2008.

DRAIBE Sônia M. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. *In*: TALLER INTER-REGIONAL "PROTECCIÓN SOCIAL EN UNA ERA INSEGURA: UN INTERCAMBIO SUR-SUR SOBRE POLÍTICAS SOCIALES ALTERNATIVAS EN RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN", 2003, Santiago de Chile. **Anais [...]**. PNUD/Cenda, 2003.

EIRAS, A.; MOLJO, C. B.; SANTOS, C. M. **O exercício profissional na implementação do SUAS**: projeto ético-político, cultura profissional e intervenção profissional. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1975.

FAYOL, Henri. Princípios administrativos. **Retrieved from**, 1916.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONSEAS. **Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social**. 2022. Disponível em: <http://fonseas.org.br/objetivos/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FRITSCH, R. Planejamento estratégico: um instrumental para intervenção do Serviço Social?. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 52, p. 127-144, 1996.

FLEURY, S. Políticas sociais e democratização do poder local. *In*: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. DE A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2004. p. 188.

GIMENEZ, H. N.; ALBANESE, K. R. **Os dilemas ético-contemporâneos a partir da prática de estágio**. Curitiba: PUC-PR, 2015.

GOMES, Ana Lúcia. Os conselhos de políticas e de direitos. **Capacitação em Serviço Social e Política Social**, Brasília, UnB, CEAD, n. 4, p. 162-172, 2000.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Iniciação à pesquisa científica**. 2.ed. Campinas-SP: Alínea, 2001.

GOHN, M. G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 9-31, 2002.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p.65-71, jul./ago. 1995.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Sistema Único de Assistência Social SUAS: caminhos de uma construção**. São Paulo: Cortez, 2019.

GRUPPI, L. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Tradução de Dario Canali. Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUERRA, Yolanda. **A Instrumentalidade do Serviço Social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GUERRA, Yolanda. Desafios para o Serviço Social na Seguridade social: Formação nas Políticas ou Para as Políticas? *In*: GUERRA, Yolanda; LEITE, Janete Luzia; ORTIZ, Fátima Grave. **Temas Contemporâneos em Serviço Social: uma análise de seus fundamentos**. Campinas: Papel Social, 2019.

GUERRA, Yolanda; BACKX, Sheila; DOS SANTOS, Cláudia Mônica. **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. Cortez Editora, 2017.

GHIRALDELLI, Reginaldo. Espaços sócio-ocupacionais, condições de trabalho e agravos à saúde de assistentes sociais na contemporaneidade. **Sociedade em Debate**, v. 24, n. 3, p. 97-112, 2018.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na cena contemporânea**. 2009. Disponível em: [http://www.prof.joaodantas.nom.br/materialdidatico/material/1\\_O\\_serviço\\_social\\_na\\_cena\\_contemporanea.pdf](http://www.prof.joaodantas.nom.br/materialdidatico/material/1_O_serviço_social_na_cena_contemporanea.pdf). Acesso em: 5 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Renovação e conservadorismo no Brasil: ensaios críticos**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e indivíduo social**. Cortez Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2001.

\_\_\_\_\_. Serviço Social: contribuições analíticas sobre o exercício profissional. **Revista Katálisis**, v. 8, n. 2, p. 139-146, 2005.

\_\_\_\_\_. Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, n. 21, p. 117-140, 2008.

\_\_\_\_\_. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, p. 608-639, 2014.

IAMAMOTO, M. V. Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade. *In: CFESS. Atribuições privativas do assistente social em questão*. Brasília: CFESS, 2012. p. 33-74. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/atribuicoes2012-completo.pdf>. Acesso: 10 mar. 2022.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. C. **Serviço Social e Relações Sociais no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 maio 2020

JACCOUD, Luciana de Barros. Política Pública e Oferta Privada: Um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. *In: STUCHI, Gabas Carolina; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira da (Orgs.) Assistência Social e Filantropia*. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010. p. 59-82.

\_\_\_\_\_. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. *In: \_\_\_\_\_*. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 57-86.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LOPES, M. H. C.; RIZZOTTI, M. L. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *In: COLIN, D. R. A. et al. (Orgs.). 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 66-87. (Coletânea de Artigos).

MANUAL SUASWEB - **Módulo Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira Serviços e IGDSUAS**. 2018. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/fnas/wp-content/uploads/2018/09/Manual-Demonstrativo-2017.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MARSIGLIA, Regina. Orientações básicas para a pesquisa. *In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. p. 383-398

MARTINS, Valdete de Barros e LANZETTI, Maria José Sousa. Os Oito Anos da Política de Assistência Social no Governo Popular de Mato Grosso do Sul. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.91, p. 86-107, set./dez. 2007.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: identidade e alienação**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2017.

\_\_\_\_\_. **A miséria da Filosofia**. São Paulo: Ciência Humanas, 1982.

\_\_\_\_\_. **GRUNDRISSE**. Manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico. **Estudo da Dimensão Territorial do estado de Mato Grosso do Sul**: Regiões de Planejamento. Campo Grande, 2015

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 23 ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. **Processo de construção do espaço profissional do assistente social em contexto multiprofissional**: um estudo sobre o Serviço Social na Estratégia Saúde da Família. Projeto de Pesquisa. Florianópolis: UFSC/CNPq, 2004.

\_\_\_\_\_. O Assistente Social no espaço da Estratégia Saúde da Família. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 11., 2004, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre, 2004.

MIOTO, Regina Celia Tamasso; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional. **Revista Katálisis**, v. 16, p. 61-71, 2013.

MORAES, Carlos Antonio de Souza. O Serviço Social brasileiro na entrada do século XXI: considerações sobre o trabalho profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.127, p.587-607, set./dez. 2016.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NEVES, L. M. W. (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, M. A. Favorecimento econômico e excelência escolar: um mito em questão. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 133-144, ago. 2004.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, M. A. **Bem mais que pós-moderno**: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. **Ciências Sociais Uni-sinos**, v. 43, n. 1, p. 46-56, jan./abr. 2007.

OLIVEIRA, E. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão - conquista”. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar./1997.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 163-202.

PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

PEREIRA, P. A. P. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas LOAS. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 12, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

PELIANO, Anna M.T.M., RESENDE, L.F. de Lara e BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: Uma Estratégia de Combate à Fome e à Miséria. **Planejamento e Políticas Públicas-PPP**, Brasília, v. 12, jun./dez. 1995.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária – A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, jan./jun. 2005.

PIECHA, Petra Ascher; VALARELLI, Leandro Lamas. Monitoramento de Impacto Uma Proposta Metodológica. **Série Monitoramento & Avaliação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

\_\_\_\_\_. Traços fundamentais do Estado Capitalista. *In*: \_\_\_\_\_. **Poder Político e Classes Sociais**. Porto Novembro: Portucalense, 1971. p.6-52.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **IDH**. 2010. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200010.html>. Acesso em: 24 jan. 2020.

RAICHELIS R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 104, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. O trabalho do assistente social na esfera estatal. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 378-391.

\_\_\_\_\_. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente as violações de seus direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 107, jul./set. 2011a.

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

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

\_\_\_\_\_. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. *In*: MOTA, A. E. *et al.* (Orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo/SP: Cortez, 2006. p. 408.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **Argumentum**, v. 2, n. 2, p. 1-15, 2010.

SANTOS, C. A dimensão técnico-operativa e os instrumentos e técnicas no Serviço Social. **Revista Conexão Geraes**, v. 3, p. 25-30, 2013.

SANTOS, C. M.; SOUZA FILHO, R.; BACKX, S. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social: questões para reflexão. *In*: SANTOS, C. M.; BACKX, S.; GUERRA, Y. (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2. ed. Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 21-44.

SEDHAST, Secretaria de Estado, Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho. **Comissão Intergestora Bipartite – CIB**. Disponível em: <https://www.sedhast.ms.gov.br/cib/> Acesso em: 02 jan. 2022.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Edna Lúcia da. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, L. dos S.; QUIROGA, A. M. **Mulheres em Cena: As novas roupagens do primeiro damismo na Assistência Social**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, R. R. da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência Social no Brasil**. 2014. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, R. R. Descentralização no Brasil: determinantes que limitam a sua efetivação. **Argumentum**, Vitória, v.8, p.167-180, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/11664/9956>. Acesso em: 24 jan. 2021.

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

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e Democracia**: a burocracia em questão. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SOUZA FILHO, R de. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. 2006. 395f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SOUZA, M. L.; CAMPOS, S. P. G.; AGENOR, T.; TORRES, M.M. O trabalho do assistente social na política de assistência social: um debate necessário acerca das competências dos assistentes sociais. *In*: III CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS. IV SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS III CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL, 2019, Londrina-PR. **Anais [...]**. Londrina-PR: UEL, 2019. p. 1-15. Disponível em: <https://www.congressoservicosocialuel.com.br/trabalhos2019/assets/4604-232006-36110-2019-04-07.pdf>\_Acesso: 4 jun. 2020.

SOUZA, M. L.; TORRES, M. M. O trabalho do/da assistente social no órgão gestor da Política de Assistência Social: desafios cotidianos. *In*: III SIMPÓSIO INTERNACIONAL ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS – SINESPP, 2020, Teresina-PI. **Anais [...]**. Teresina-PI, 2020. p.1841-1854. Disponível em: <https://sinespp.ufpi.br/upload/anais/Nzc4.pdf?024349.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SPOSATI, A. de O. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

\_\_\_\_\_. Cidadania e comunidade solidária. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.48, p. 124-147, ago. 1995.

\_\_\_\_\_. Tendências Latino-americanas da Política Social Pública no século 21. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, p. 104-115, 2011.

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

\_\_\_\_\_. **Fotografia da assistência social no Brasil na perspectiva do SUAS**. Brasília: CNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco/ MDS, 2009.

TAPAJÓS L. Gestão da Informação em Assistência Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, ano XXVII, 2007.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas. *In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil***. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.

TAVARES, Maria Augusta. Acumulação, trabalho e desigualdades sociais. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**, p. 239-254, 2009.

TERRA, Sylvia Helena. Marcos legais e éticos do Serviço Social: Construção dos parâmetros normativos do Serviço Social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 99, p. 425-433, jul./set. 2009.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. *In: CFESS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais***. Brasília-DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

TEIXEIRA, J. B.; BRAZ, M. O projeto ético-político do Serviço Social. *In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais***. CFESS/ABEPSS/CEAD/UnB, 2009.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, Mabel Mascarenhas. As múltiplas dimensões presentes no exercício profissional do assistente social: intervenção e trabalho socioeducativo. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v.12, n.1, p.202-227, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10060/8789>. Acesso: 2 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Exercício Profissional do Assistente Social: Analisando a dimensão técnico-operativa e as atividades desenvolvidas. *In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL IV COLÓQUIO NACIONAL SOBRE O TRABALHO DA/DO ASSISTENTE SOCIAL. TRABALHO PROFISSIONAL E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DA/DO ASSISTENTE SOCIAL NO BRASIL E NO MUNDO: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS*. 2017, Maceió/AL. **Anais [...]**. Maceió/AL, 2017.

\_\_\_\_\_. O exercício profissional do assistente social: um estudo a partir dos artigos publicados em periódico da área de Serviço Social. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL E NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL*. **Anais [...]**. v. 1, n. 1, 2015.

\_\_\_\_\_. Atribuições Privativas Presentes no Exercício profissional do Assistente Social: uma contribuição para o debate. **Libertas**, Juiz de Fora, v.4-5, n. especial, p.192-219, jan-dez/2005.

TORRES, M. M.; ALMEIDA, D. M. Fank de. Uma análise do trabalho do assistente social no SUAS a lei de Regulamentação da Profissão e da NOB-RH/SUAS. *In: **O trabalho do assistente social do SUAS: entre velhos dilemas e novos desafios***. Taubaté-SP: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2014. p. 161-215.

TORRES, Mabel Mascarenhas; LANZA, Liria Maria Bettiol. Serviço Social: exercício profissional do Assistente Social na gestão de políticas públicas. **Revista Argumentum**, Vitória-ES, v. 5, n. 1, jan./jun. 2013, p. 197-215.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B.; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731-741, 2009.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto WS; PAES-SOUSA, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. *In: O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil*. 2006. p. 77-77.

WERNECK, G. L. & CARVALHO, M. S. A pandemia de Covid-19 no Brasil: crônica de uma crise sanitária anunciada. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 36, v. 5, maio 2020. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/1036/a-pandemia-de-covid-19-no-brasil-chronica-de-uma-crise-sanitaria-anunciada>. Acesso em: 15 mar. 2022.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e Políticas Sociais**. Praia Vermelha: estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Voluntariado e profissionalidade na intervenção social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, 2002.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

#### “O EXERCÍCIO PROFISSIONAL DE ASSISTENTES SOCIAIS EM ÓRGÃOS GESTORES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL”

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa O exercício profissional de assistentes sociais em órgãos gestores da assistência social do estado de Mato Grosso do Sul, a ser realizada em **colocar nome do município**. O objetivo da pesquisa é analisar o impacto que o trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais vinculados a órgãos gestores têm na Política de Assistência Social. Sua participação é muito importante e ela se daria da seguinte forma, por meio de preenchimento de questionário enviado pela plataforma Google docs e entrevista com roteiro prévio, que será encaminhado anteriormente, será gravada com a sua anuência e o material será guardado por cinco anos, tanto o questionário respondido quanto a gravação e transcrição da entrevista não haverá identificação do sujeito.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta tese, cujos resultados serão passíveis de publicação em periódicos e anais de congressos nacionais e internacionais, e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. O material respondido, transcrito e gravado será arquivado em pen drive, o qual após cinco anos será descartado, por meio da destruição do pen drive com os arquivos respondidos, transcritos e gravados.

Esclarecemos ainda, que você não pagará e nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes especificamente de sua participação. Informamos que a pesquisa apresenta riscos mínimos, em caso de constrangimentos ao responder as questões ou na entrevista o participante da pesquisa poderá não responder as questões que lhe cause qualquer tipo de desconforto, ou interromper sua participação a qualquer tempo, garantimos que sua identidade não será revelada e que existe a autorização do local de trabalho para sua participação.

Os benefícios esperados são estabelecer a possibilidade da discussão sobre o trabalho dos assistentes sociais de órgão gestor da Política de Assistência Social, e o aprimoramento mútuo da pesquisadora e do participante da pesquisa a partir da discussão sobre o trabalho profissional. Caso você tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá nos contatar Mariana Leal de Souza, Rua capitão Altino Lopes, nº695, Bairro Santa Lúcia, telefone: (67)36682579 ou (67) 981178582 e email: marianalealdesouza@hotmail.com, ou procurar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina, situado junto ao prédio do LABESC – Laboratório Escola, no Campus Universitário, telefone 3371-5455, e-mail: cep268@uel.br.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue a você.

Colocar o Nome do Município, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20\_\_.

### **Pesquisador Responsável**

RG:1069448 SSP/MS

Preencher com os dados do participante

Eu, \_\_\_\_\_ (colocar nome por extenso do participante da pesquisa), tendo sido devidamente esclarecido sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

Assinatura (ou impressão dactiloscópica): \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

## APÊNDICE B

### Questionário para assistentes sociais que atuam em órgão Gestor da Política de Assistência Social nos municípios de Pequeno Porte II do Mato Grosso do Sul

#### 1- IDENTIFICAÇÃO

Data de Nascimento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

(registrar da seguinte forma: dois dígitos para dia e mês e quatro para dígitos para ano).

Sexo: ( ) Feminino ( ) Masculino

Estado civil:

( ) Solteiro (a) ( ) Casado (a) / com companheiro (a)

( ) Separado (a) ( ) Divorciado (a) ( ) Viúvo (a)

( ) Outros: ( Especificar por extenso): \_\_\_\_\_

Município de Moradia: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

(Especificar o município de moradia. Unidade da federal em Sigla)

Condição étnico-racial: \_\_\_\_\_

#### 2- FORMAÇÃO

##### GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL:

( ) CONCLUÍDO- Ano de Conclusão: \_\_\_\_\_

( ) PRESENCIAL ( ) SEMI PRESENCIAL ( ) A DISTÂNCIA

UNIDADE DE ENSINO: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

(Registrar por extenso o nome da unidade de ensino onde realizou o curso)

##### PÓS-GRADUAÇÃO

##### ESPECIALIZAÇÃO:

( ) EM ANDAMENTO ( ) CONCLUÍDO- Ano de Conclusão: \_\_\_\_\_

( ) PRESENCIAL ( ) SEMI PRESENCIAL ( ) A DISTÂNCIA

UNIDADE DE ENSINO: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

(Registrar por extenso o nome da unidade de ensino onde realizou o curso)

ÁREA: \_\_\_\_\_

(Registrar por extenso)

##### MESTRADO:

( ) ACADÊMICO ( ) PROFISSIONAL

( ) EM ANDAMENTO ( ) CONCLUÍDO- Ano de Conclusão: \_\_\_\_\_

( ) PRESENCIAL ( ) SEMI PRESENCIAL ( ) A DISTÂNCIA

UNIDADE DE ENSINO: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

(Registrar por extenso o nome da unidade de ensino onde realizou o curso)

ÁREA: \_\_\_\_\_

(Registrar por extenso)

##### DOCTORADO:

( ) ACADÊMICO ( ) PROFISSIONAL

( ) EM ANDAMENTO ( ) CONCLUÍDO- Ano de Conclusão: \_\_\_\_\_

( ) PRESENCIAL ( ) SEMI PRESENCIAL ( ) A DISTÂNCIA

UNIDADE DE ENSINO: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_

(Registrar por extenso o nome da unidade de ensino onde realizou o curso)

ÁREA: \_\_\_\_\_  
(Registrar por extenso)

**Você participa das ações realizadas pelo CRESS/MS?**

- Não  
 Sim. Quais? (Especificar) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**Tempo de trabalho como assistente social na Política de Assistência Social:**

\_\_\_\_\_  
(Registrar em anos)

**Ações realizadas de formação continuada:**

- Cursos livres on-line.  
 Congressos e eventos nacionais ou internacionais sobre assuntos relacionados ao trabalho do assistente Social.  
 Congressos e eventos nacionais ou internacionais sobre assuntos relacionados a Política de Assistência Social.  
 Seminários ou colóquios sobre assuntos relacionados ao seu trabalho.  
 Outros: \_\_\_\_\_

**Você participou de capacitação para atuar no órgão Gestor?**

- Não  
 Sim, Quais? \_\_\_\_\_

**O município que você trabalha realiza capacitações:**

- Não  
 Sim  
 eventualmente

Se a resposta for positiva, **indique o ano** da última capacitação promovida pelo município? \_\_\_\_\_

(Registrar em quatro dígitos o ano)

Qual temática? \_\_\_\_\_  
(registre por extenso)

**No município que você trabalha existe por parte do gestor municipal apoio a qualificação profissional?**

- Não  
 Sim, **Qual tipo de apoio que recebe?**  
 Auxílio com bolsa parcial para pagamento de cursos de aperfeiçoamento, especializações e outros.  
 Auxílio com bolsa total para pagamento de cursos de aperfeiçoamento, especializações e outros.  
 Liberação de horas para realizar o curso sem prejuízo de salário.  
 Abono salarial.  
 Outros. (Especificar) \_\_\_\_\_

**3- TRABALHO E CONDIÇÕES DE TRABALHO NO ÓRGÃO GESTOR**

**Município onde Trabalha:** \_\_\_\_\_

(Registrar o nome do município por extenso)

**Cargo/ Função Exercida:**

- Coordenação da Proteção Social Básica
- Coordenação da Proteção Social Especial
- Planejamento e Orçamento
- Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social
- Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial
- Monitoramento e Controle da Execução dos Serviços, Programas, Projetos e Benefícios
- Gestão do trabalho
- Apoio às instâncias de Deliberação
- Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

**Tempo de exercício na função vinculada ao órgão gestor:** \_\_\_\_\_ (Registrar em anos)

**O órgão gestor instalado em seu município atende outra política, além da Assistência Social?**

- Não
- Sim. Qual
  - Habitação
  - Defesa civil
  - Direitos Humanos
  - Defesa da Violência contra a Mulher
  - Outro. (especifique) \_\_\_\_\_

**A função que você exerce esta em consonância com a NOB-RH SUAS?**

- Sim
- Não. Justifique. \_\_\_\_\_

**No município no qual você trabalha, existe plano de cargos, carreira e salários - PCCS?**

- Não
- Sim. Ano de implantação do PCCS? \_\_\_\_\_

**Vínculo Trabalhista:**

- Comissionado
- Empregado Público (CLT)
- Outro vínculo não permanente
- Servidor Temporário
- Servidor/Estatutário
- Terceirizado
- Trabalhador de Empresa/ Cooperativa/ Entidade Prestadora de Serviços
- Voluntário

**A função que você exerce é:**

- Em comissão
- Gratificada
- Indicação de autoridade pública

- Ascensão profissional conforme PCCS
- Sistema de progressão funcional
- Outro. Qual: \_\_\_\_\_

**Carga Horária de trabalho semanal direcionada a Política de Assistência Social:**

- Até 10 horas semanais
- De 11 a 20 horas semanais
- De 21 a 30 horas semanais
- De 31 a 40 horas semanais
- De 41 a 44 horas semanais
- Mais de 44 horas semanais

**Trabalha mais horas do que o estipulado no seu contrato de trabalho?**

- Não
  - Sim. Sob que forma de acordo?
  - Banco de Horas
  - Pagamento de horas extra
  - outra: \_\_\_\_\_
- (Registrar por extenso)

**Salário mensal (Referência – Salário Mínimo Nacional):**

- De 1 a 3 salários mínimos
- De 3 a 6 salários mínimos
- De 6 a 9 salários mínimos
- De 9 a 12 salários mínimos
- Mais de 12 salários mínimos

**Realiza outra função remunerada fora do órgão gestor:**

- Não
  - Sim. Qual e em que local: \_\_\_\_\_
- (Registrar por extenso)

**Em relação a suas condições de trabalho no órgão gestor? (Marque (N) se não possui e (S) se dispõe da infraestrutura necessária).**

- Disponibilizado sala para atendimento que preserva o direito de sigilo e resguarda o usuário.
- Disponibilizado carro a disposição ou quando necessário.
- Disponibilizado computadores com acesso a rede de internet.
- Disponibilizado sala para reuniões com capacidade para um grupo de pessoas, quando necessário.
- Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

**Dispõe de sala exclusiva para seu trabalho?**

- Sim.
  - Não. Compartilha com quais profissionais? \_\_\_\_\_
- (Registrar por extenso)

**Realiza trabalho intersetorial com outras políticas?**

- Não

( ) Sim. Quais políticas? \_\_\_\_\_  
(Registrar por extenso)

**No exercício de seu trabalho você dispõe das condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social de acordo com a Resolução CFESS nº 493/2006: (múltipla escolha)**

- ( ) Iluminação adequada ao trabalho diurno e noturno, conforme a organização institucional;  
( ) Recursos que garantam a privacidade do usuário naquilo que for revelado durante o processo de intervenção profissional;  
( ) Ventilação adequada a atendimentos breves ou demorados e com portas fechadas  
( ) Espaço adequado para colocação de arquivos para a adequada guarda de material técnico de caráter reservado.  
( ) O material técnico utilizado e produzido no atendimento é de caráter reservado, sendo seu uso e acesso restrito aos assistentes sociais.

**Ainda com relação a condições técnicas de trabalho. Marque (N) se não possui e (S) sim se dispõe das condições necessárias)**

- ( ) possui autonomia – com espaço para criação de novas alternativas e propostas  
( ) respeito as decisões técnicas  
( ) estrutura muito hierarquizada  
( ) trabalho integrado com a equipe da secretaria  
( ) trabalho integrado com as equipes dos demais setores da secretaria  
( ) interferência de poder público alterando as decisões técnicas  
( ) Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

**Você esta vinculado ao Sindicato:**

- ( ) Não  
( ) Sim (Registrar por extenso o nome do Sindicato): \_\_\_\_\_

**Você participa do Fórum dos Trabalhadores do SUAS?**

- ( ) Sim  
( ) Não

**Você participa de algum conselho de políticas públicas e sociais?**

- ( ) Não ( ) Sim Qual? \_\_\_\_\_

**Em que função?**

- ( ) Conselheiro ( ) Secretário Executivo do Conselho ( ) Ouvinte/ Participante

**4- SOBRE O EXERCÍCIO PROFISSIONAL NO ÓRGÃO GESTOR**

**A Política de Assistência Social Municipal está regularizada como:**

- ( ) Secretaria (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_  
( ) Departamento. (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_  
( ) Gerência. (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_  
( ) Outro. (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_

**È de atendimento exclusivo da política de assistência Social?**

- ( ) Sim.  
( ) Não, compartilhado com:  
( ) Secretaria (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_

- ( ) Departamento. (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_  
 ( ) Gerência. (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_  
 ( ) Outro. (Indique a nomenclatura) \_\_\_\_\_

**Quem é o público alvo dos atendimentos realizados no órgão gestor  
 (pode assinalar mais de uma alternativa se for necessário)**

- ( ) usuários ( ) gestor ( ) Dirigente de entidades sociais  
 ( ) Diretor de Proteção Social Básica ( ) Diretor de Proteção Social Especial  
 ( ) Diretor de Planejamento ( ) Diretor de sistema da informação  
 ( ) Diretor Financeiro e Orçamentário  
 ( ) Outros: (Especificar) \_\_\_\_\_  
 Destes qual é o público prioritário? \_\_\_\_\_

**No exercício da sua função, quem é o público atendido?  
 (pode assinalar mais de uma alternativa se for necessário)**

- ( ) usuários ( ) gestor ( ) Dirigente de entidades sociais  
 ( ) Diretor de Proteção Social Básica ( ) Diretor de Proteção Social Especial  
 ( ) Diretor de Planejamento ( ) Diretor de sistema da informação  
 ( ) Diretor Financeiro e Orçamentário  
 ( ) Outros: (Especificar) \_\_\_\_\_  
 Destes qual é o público prioritário? \_\_\_\_\_

**Com Base na NOB-RH SUAS quais destas funções estão sob sua responsabilidade  
 técnica no órgão gestor da Assistência Social?**

- ( ) Coordenação da Proteção Social Básica  
 ( ) Coordenação da Proteção Social Especial  
 ( ) Planejamento e Orçamento  
 ( ) Gerenciamento do Fundo municipal de Assistência social  
 ( ) Monitoramento e controle da execução dos serviços, Programas, Projetos e Benefícios  
 ( ) Monitoramento e Controle da Rede Socioassistencial  
 ( ) Gerenciamento dos Sistemas da Informação  
 ( ) Gestão do Trabalho  
 ( ) Apoio às Instâncias de Deliberação  
 ( ) Outros (Especificar): \_\_\_\_\_

**Quais destas ações você realiza na Secretaria de Assistência Social?**

- ( ) Elaboração de Plano de Assistência Social  
 ( ) Elaboração do PPA  
 ( ) Relatórios de Gestão  
 ( ) Construção do orçamento da assistência social  
 ( ) Relatório de Demonstrativo Financeiro  
 ( ) Organização de Audiência pública de prestação de contas  
 ( ) Alimenta os sistemas de informação de esfera municipal/Estadual/Federal  
 ( ) Elaboração de Relatórios dos atendimentos  
 ( ) Realiza Concessão de Benefícios Eventuais  
 ( ) Outros; Quais?

**No exercício de suas funções no órgão gestor quais são as requisições apresentadas a  
 você? \_\_\_\_\_**

**Quem demanda o trabalho do assistente social no órgão gestor?**(assinale quantas alternativas achar necessário)

- Os usuários
- Equipes de referência
- Rede socioassistencial
- Profissionais de outras secretarias
- Conselheiros
- Gestor
- Outro. Qual? \_\_\_\_\_

**Quais são as normativas utilizadas por você para subsidiar o seu trabalho no órgão gestor?**\_

- NOB-RH/SUAS
- Lei de Regulamentação da Profissão N° 8.662, DE 7 DE JUNHO DE 1993. (Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências)
- Resolução CFESS nº 493/2006 (Dispõe sobre as condições éticas e técnicas do exercício profissional do assistente social)
- NOB- SUAS
- PNAS
- Outro. Quais? \_\_\_\_\_

**Quando você é chamada a planejar e/ou executar uma ação profissional, quais os elementos que você leva em consideração e são determinantes para o seu fazer profissional.**

---

---

---

---

**Comentários gerais sobre seu exercício profissional no órgão gestor da Política Municipal de Assistência Social:**

---

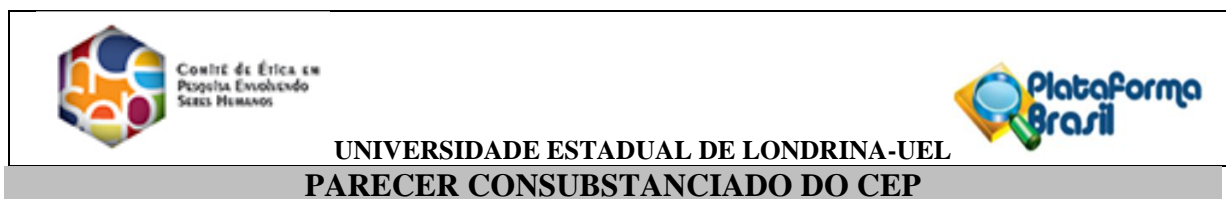
---

---

---

**ANEXOS**

## ANEXO A

**DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

**Título da Pesquisa:** O exercício profissional de assistentes sociais em órgãos gestores da Assistência Social do Estado de Mato Grosso do Sul.

**Pesquisador:** Mariana Leal de Souza

**Área Temática:**

**Versão:** 3

**CAAE:** 17076619.9.0000.5231

**Instituição Proponente:** CESA/SERVIÇO SOCIAL/Prog. de Pós-Graduação em Serviço Social e Política **Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

**DADOS DO PARECER**

**Número do Parecer:** 3.562.419

**Apresentação do Projeto:**

Trata-se de um projeto de doutorado do programa de pós-graduação em Serviço Social e Política Social da UEL que pretende analisar o impacto do trabalho dos assistentes sociais em órgãos gestores municipais do Mato Grosso do Sul na Política de Assistência Social. A pesquisa ocorrerá no estado de Mato Grosso do Sul, nos 24 Municípios de Pequeno Porte II tendo como objeto os assistentes sociais que estejam vinculados aos órgãos gestores da Assistência Social, com o objetivo de analisar o impacto que o exercício profissional destes têm na Política de Assistência Social.

**Objetivo da Pesquisa:**

**Objetivo Primário:** Analisar o impacto que o exercício profissional dos assistentes sociais vinculados a órgãos gestores têm na Política de Assistência Social.

**Objetivo Secundário:** Identificar as funções exercidas por assistentes sociais nos órgãos gestores municipais da Política de Assistência Social

- Conhecer as atividades, instrumentos, demandas, requisições e competências do exercício profissional de Assistentes Sociais vinculados a órgãos gestores de Mato Grosso do Sul.
- Verificar qual a concepção de Política de Assistência Social e de gestão que norteia o trabalho dos assistentes sociais.
- Compreender no cotidiano profissional como ocorrem as relações de forças no âmbito da Gestão da Política de Assistência Social.
- Verificar como o trabalho do Assistente social do órgão gestor reflete na formulação e execução da Política de Assistência Social em âmbito local.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Com relação aos riscos a pesquisadora descreve: "Apresenta riscos mínimos, em caso de constrangimentos ao responder as questões ou na entrevista o participante da pesquisa poderá interromper sua participação a qualquer tempo, ou ainda não responder as questões que lhe cause qualquer tipo de desconforto, sem ônus, as perguntas efetuadas, a fim de minimizar ainda mais os riscos ao participante da pesquisa a sua identidade não será revelada e sua participação esta vinculada a autorização do local de trabalho para sua participação."

Com relação aos benefícios, descreve que: "A possibilidade da discussão sobre o trabalho dos assistentes sociais de órgão gestor da Política de Assistência Social, e o aprimoramento mútuo da pesquisadora e do sujeito da pesquisa a partir da discussão sobre o trabalho profissional."

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Pesquisa relevante para área.

#### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Apresentou folha de rosto adequadamente preenchida e assinada.

Apresentou as autorizações das instituições onde fará coleta de dados.

Apresentou TCLE em acordo com a resolução.

O cronograma está detalhado e a previsão para coleta de dados é 01/10.

O orçamento apresentado é de R\$ 5.200,00.

#### **Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

As pendências foram atendidas, recomenda-se aprovação.

**Considerações Finais a critério do CEP:**

Prezado(a) Pesquisador(a),

Este é seu parecer final de aprovação, vinculado ao Comitê de Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Londrina. É sua responsabilidade apresentá-lo aos órgãos e/ou instituições pertinentes. Ressaltamos, para início da pesquisa, as seguintes atribuições do pesquisador, conforme Resolução CNS 466/2012 e 510/2016:

A responsabilidade do pesquisador é indelegável e indeclinável e compreende os aspectos éticos e legais, cabendo-lhe:

- conduzir o processo de Consentimento e de Assentimento Livre e Esclarecido;
- apresentar dados solicitados pelo sistema CEP/CONEP a qualquer momento;
- desenvolver o projeto conforme delineado, justificando, quando ocorridas, a sua mudança ou interrupção;
- elaborar e apresentar os relatórios parciais e final;
- manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa;
- encaminhar os resultados da pesquisa para publicação, com os devidos créditos aos pesquisadores e pessoal técnico integrante do projeto;
- justificar fundamentadamente, perante o sistema CEP/CONEP, interrupção do projeto ou a não publicação dos resultados.

Coordenação CEP/UEL.

**Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:**

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1264734.pdf	27/08/2019 19:32:11	Mariana Leal de Souza	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PROJETO_DE_PESQUISA.pdf	27/08/2019 19:27:57	Mariana Leal de Souza	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto.pdf	08/08/2019 13:00:55	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Sao_Gabriel_do_Oeste.doc	04/08/2019 17:26:59	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Paranaiba.doc	04/08/2019 17:26:51	Mariana Leal de Souza	Aceito

TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Miranda.doc	04/08/2019 17:26:41	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Jardim.doc	04/08/2019 17:26:31	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Ivinhema.doc	04/08/2019 17:26:21	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Coxim.doc	04/08/2019 17:26:13	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Costa_Rica.doc	04/08/2019 17:26:04	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Chapadao_do_Sul.doc	04/08/2019 17:25:56	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Cassilandia.doc	04/08/2019 17:25:44	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Anastacio.doc	04/08/2019 17:25:35	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Amambai.doc	04/08/2019 17:25:25	Mariana Leal de Souza	Aceito
Outros	Roteiro_de_Entrevista.docx	02/07/2019 23:08:55	Mariana Leal de Souza	Aceito
Outros	Questionario.docx	02/07/2019 23:08:29	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	SEDHAST.pdf	29/06/2019 11:00:19	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	jardim.pdf	29/06/2019 11:00:07	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	CASSILANDIA.pdf	29/06/2019 10:59:36	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	SAO_GABRIEL.pdf	29/06/2019 10:54:59	Mariana Leal de Souza	Aceito

TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	PARANAIBA.pdf	29/06/2019 10:54:43	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	MIRANDA.pdf	29/06/2019 10:54:30	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	IVINHEMA.pdf	29/06/2019 10:54:05	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	COXIM.pdf	29/06/2019 10:53:51	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	COSTA_RICA.pdf	29/06/2019 10:53:37	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	CHAPADAO_DO_SUL.pdf	29/06/2019 10:53:11	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	ANASTACIO.pdf	29/06/2019 10:52:19	Mariana Leal de Souza	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	AMAMBAL.pdf	29/06/2019 10:47:28	Mariana Leal de Souza	Aceito

**Situação do Parecer:**

Aprovado

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

LONDRINA, 09 de Setembro de 2019

---

**Assinado por:**
**Adriana Lourenço Soares****(Coordenador(a))**