



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**ROBÉLIA DO NASCIMENTO LOPES**

**TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E  
ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF): entre as determinações  
capitalistas e as necessidades sociais**

Recife

2022

**ROBÉLIA DO NASCIMENTO LOPES**

**TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E  
ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF): entre as determinações  
capitalistas e as necessidades sociais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves

Recife  
2022

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Maria Betânia de Santana da Silva, CRB4-1747

L864t

Lopes, Robélia do Nascimento

Trabalho social com famílias no serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF): entre as determinações capitalistas e as necessidades sociais / Robélia do Nascimento Lopes. - 2022.  
182 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2022.  
Inclui referências.

1. Assistência social – Política governamental - Brasil. 2. Serviço social com a família. 3. Capitalismo. I. Chaves, Helena Lúcia Augusto (Orientadora). II. Título.

362.82 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2023 – 007)

**ROBÉLIA DO NASCIMENTO LOPES**

**TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO SERVIÇO DE PROTEÇÃO E  
ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF): entre as determinações capitalistas  
e as necessidades sociais**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovado em: 29/11/2022

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves**

(Orientadora e Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

---

**Profa. Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde**

(Examinadora Interna)

Universidade Federal de Pernambuco

---

**Profa. Dra. Miriam de Souza Leão Albuquerque**

(Examinadora Externa)

Universidade de Brasília

Dedico esta dissertação “Aos esfarrapados do mundo e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas, sobretudo, com eles lutam” (FREIRE, 1987, p. 15).

## AGRADECIMENTOS

Nossos passos vêm de longe. Esse momento de realização reflete a junção de muitas mãos que num esforço coletivo se unem, lutam, protegem, acolhem e cuidam. Reflete, ainda, os caminhos percorridos e as vivências que nos atravessam, assim constituindo quem somos. Agradeço a esses encontros que me deram base para tecer experiências e me ensinaram que é preciso seguir plantando sonhos.

À minha amada filha Sofia Lopes, pelo amor, incentivo e apoio. Nela me fortaleci e encontrei inspiração para seguir. À minha mãe, Josélia do Nascimento, pelo cuidado, pelas orações, pelo exemplo de fé e pela crença incondicional na minha capacidade. Ao meu irmão Renato Lopes e à sua companheira Thaís Pereira, pela parceria, motivação e afeto que deram sustentação a esta caminhada.

Aos meus amigos Diogo Nascimento e Wellington Dinart, por estarem tão próximos neste percurso, por me proporcionarem momentos leves e descontraídos, pelos socorros nos momentos imprevisíveis e pela segurança de uma amizade verdadeira.

À minha orientadora Profa. Dra. Helena Lúcia Augusto Chaves, pelas orientações sempre bem ponderadas e respeitadas, pela compreensão e acolhida da minha realidade individual e pelo compromisso e empenho depositado durante toda construção deste estudo, tornando a jornada mais leve.

Às professoras Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde e Dra. Miriam de Souza Leão Albuquerque, por aceitarem o convite para compor a Banca Examinadora da presente dissertação e pelas valiosas contribuições na qualificação, tais contribuições foram determinantes para a delimitação e o aperfeiçoamento deste estudo.

À Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas, do Recife, pela liberação do espaço ocupacional para elaboração desta dissertação. A concessão deste direito foi fundamental para que este estudo se concretizasse.

Às equipes do CRAS Ibura de baixo e CRAS Ibura de cima/COHAB pelo apoio e compreensão com minha ausência, pelo incentivo e pelo compartilhamento de inquietações e construções no cotidiano do trabalho. À equipe do Núcleo Ampliado de Saúde da Família (NASF), afetivamente nomeada NASF das flores, pelo preciosismo e ternura nas relações. Vocês me inspiram a ser uma pessoa e uma profissional melhor.

Às companheiras e aos companheiros que dividiram as trincheiras de luta na Assistência Social, nos Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-Recife) (2015-

2016), Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS-Pernambuco) (2016-2021), no Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS-FETSUAS-PE (2017-2021) e no Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS-FNTSUAS (2017-2021) pelo aprendizado, respeito e afeto. Não poderia deixar de agradecer as companheiras e os companheiros da Associação dos Trabalhadores da Assistência Social do Recife (ATAS), pela luta solidária e cotidiana travada no chão da assistência social deste município.

## RESUMO

A presente dissertação trata do Trabalho Social com Famílias (TSF) desenvolvido no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) da Política de Assistência Social. Tem como objetivo analisar a Orientação Técnica do TSF-PAIF a partir dos eixos estruturantes da PNAS, buscando identificar como as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais se articulam para conformação deste marco regulatório e a direção apontada para o desenvolvimento do trabalho neste campo. A análise amparou-se no pensamento de autores do campo marxista para fundamentar a concepção de família, Estado, capitalismo e crise, assim como apoiou-se em pesquisadores do Serviço Social que produzem conhecimento nas áreas da proteção social e da política de assistência social. A pesquisa é um estudo bibliográfico e documental, cujo *corpus* é constituído pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e pela publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF* (BRASIL, 2012). Para atender aos objetivos propostos, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, mais especificamente a análise categorial-temática. O percurso analítico demonstrou que os eixos estruturantes da PNAS refletem a presença de diferentes e antagônicas fundamentações teórico-metodológicas e que as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais compõem, de forma desordenada, o mosaico conceitual da referida Política. Em relação à orientação técnica do TSF-PAIF, identificou-se que a racionalidade que direciona a finalidade e as diretrizes gerenciais do TSF-PAIF é incompatível com a racionalidade que orienta a apreensão do objeto e das diretrizes teórico-metodológicas. Verificou-se, ainda, que, no espelhamento da PNAS para a orientação técnica, alguns conceitos que integram os eixos estruturantes têm seus sentidos moldados e manipulados para integrar-se à racionalidade que estabelece a direção dos elementos constituintes do processo de trabalho (objeto, finalidade e meio) e que as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais se organizam de modo ordenado e estratégico nos componentes do processo de trabalho.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Trabalho Social com Famílias. PAIF. Necessidades sociais. Capitalismo.

## ABSTRACT

This dissertation deals with Social Work with Families-TSF developed within the scope of the Service of Protection and Integral Assistance to the Family-PAIF of the Social Assistance Policy. It aims to analyze the TSF-PAIF Technical Guidance from the structuring axes of the PNAS, seeking to identify how the dimensions of capitalist determinations and social needs are articulated to conform this regulatory framework and the direction indicated for the development of work in this field. The analysis was supported by the thinking of authors in the Marxist field to support the conception of family, State, capitalism and crisis, as well as supported by researchers from Social Work who produce knowledge in the areas of social protection and social assistance policy. The research is a bibliographic and documental study, whose corpus is constituted by the National Social Assistance Policy-PNAS (2004) and by the publication Technical Guidelines on PAIF: Social Work with Families of the Protection Service and Integral Assistance to the Family - PAIF (BRAZIL, 2012). To meet the proposed objectives, the technique of content analysis was used, more specifically, the categorical-thematic analysis. The analytical course showed that the structuring axes of the PNAS reflect the presence of different and antagonistic theoretical-methodological foundations and that the dimensions of capitalist determinations and social needs compose the conceptual mosaic of the aforementioned Policy in a disorderly way. Regarding the Technical Guidance of the TSF-PAIF, it was identified that the rationality that directs the purpose and the management guidelines of the TSF-PAIF is incompatible with the rationality that guides the apprehension of the object and the theoretical-methodological guidelines of the TSF. It was also verified that some concepts that integrate the structuring axes have their meanings molded and manipulated to integrate the rationality that establishes the direction of the constituent elements of the work process (object, purpose and means) and that, unlike the PNAS, the dimensions of capitalist determinations and social needs are organized in an orderly and strategic way in the components of the work process.

**Keywords:** Social Assistance. Social Work with Families. PAIF Social needs. Capitalism.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Categorização do eixo estruturante Matricialidade sociofamiliar (continua) .....	55
<b>Tabela 2</b> – Categorização do eixo estruturante Matricialidade sociofamiliar (continuação)...	57
<b>Tabela 3</b> – Categorização do eixo estruturante Matricialidade sociofamiliar (conclusão).....	59
<b>Tabela 4</b> – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (continua) .....	62
<b>Tabela 5</b> – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (continuação) .....	65
<b>Tabela 6</b> – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (continuação).....	66
<b>Tabela 7</b> – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (conclusão).....	67
<b>Tabela 8</b> – Categorização do eixo estruturante Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade (continua).....	70
<b>Tabela 9</b> – Categorização do eixo estruturante Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade (conclusão) .....	73
<b>Tabela 10</b> – Categorização do eixo estruturante Financiamento (continua) .....	75
<b>Tabela 11</b> – Categorização do eixo estruturante Financiamento (continuação).....	76
<b>Tabela 12</b> – Categorização do eixo estruturante Financiamento (continuação).....	79
<b>Tabela 13</b> – Categorização do eixo estruturante Financiamento (continuação).....	80
<b>Tabela 14</b> – Categorização do eixo estruturante Financiamento (continuação).....	81
<b>Tabela 15</b> – Categorização do eixo estruturante Financiamento (conclusão) .....	82
<b>Tabela 16</b> – Categorização do eixo Controle social (continua).....	85
<b>Tabela 17</b> – Categorização do eixo Controle social (continuação).....	86
<b>Tabela 18</b> – Categorização do eixo Controle social (continuação).....	88
<b>Tabela 19</b> – Categorização do eixo <i>Controle social</i> (continuação).....	91
<b>Tabela 20</b> – Categorização do eixo <i>Controle social</i> (conclusão) .....	91
<b>Tabela 21</b> – Categorização do eixo Política de recursos humanos (continua).....	94
<b>Tabela 22</b> – Categorização do eixo <i>Política de recursos humanos</i> (continuação).....	95
<b>Tabela 23</b> – Categorização do eixo <i>Política de recursos humanos</i> (continuação).....	98

<b>Tabela 24</b> – Categorização do eixo <i>Política de recursos humanos</i> (continuação).....	99
<b>Tabela 25</b> – Categorização do eixo <i>Política de recursos humanos</i> (conclusão).....	101
<b>Tabela 26</b> – Categorização do eixo <i>A informação, o monitoramento e a avaliação</i> (continua).....	103
<b>Tabela 27</b> – Categorização do eixo <i>A informação, o monitoramento e a avaliação</i> (continuação).....	104
<b>Tabela 28</b> – Categorização do eixo <i>A informação, o monitoramento e a avaliação</i> (conclusão).....	107
<b>Tabela 29</b> – Categorização do Conceito de Trabalho Social com Famílias no PAIF .....	118
<b>Tabela 30</b> – Categorização dos objetivos do Trabalho Social com Famílias (PAIF) .....	122
<b>Tabela 31</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF(continua) .....	125
<b>Tabela 32</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	127
<b>Tabela 33</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	129
<b>Tabela 34</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	130
<b>Tabela 35</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	133
<b>Tabela 36</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	135
<b>Tabela 37</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	136
<b>Tabela 38</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	137
<b>Tabela 39</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	140
<b>Tabela 40</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	141

<b>Tabela 41</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	143
<b>Tabela 42</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	145
<b>Tabela 43</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação).....	146
<b>Tabela 44</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	147
<b>Tabela 45</b> – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão).....	148
<b>Tabela 46</b> – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua).....	150
<b>Tabela 47</b> – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	152
<b>Tabela 48</b> – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	154
<b>Tabela 49</b> – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	155
<b>Tabela 50</b> – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão).....	156
<b>Tabela 51</b> – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nos objetivos do Trabalho Social com Famílias do PAIF.....	159
<b>Tabela 52</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nos objetivos de Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua)	161
<b>Tabela 53</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nos objetivos de Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão) .....	161
<b>Tabela 54</b> – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua) .....	162
<b>Tabela 55</b> – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	163
<b>Tabela 56</b> – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação) .....	164
<b>Tabela 57</b> – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização	

gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão).....	165
<b>Tabela 58</b> – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão).....	166
<b>Tabela 59</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua) .....	168
<b>Tabela 60</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação).....	169
<b>Tabela 61</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão).....	170
<b>Tabela 62</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua) .....	171
<b>Tabela 63</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes teórico-metodológica do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação).....	172
<b>Tabela 64</b> – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão) .....	172

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CCQ – Círculos de Controle de Qualidade

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CEBAS – Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

COFINS – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DRU – Desvinculação de Receitas da União

FETSUAS-PE – Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS

FMAS – Fundos Municipais da Assistência Social

FNTSUAS – Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS

LBA – Legião Brasileira da Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos

NOB-SUAS – Norma Operacional Básica

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

TSF – Trabalho Social com Famílias

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2 FAMÍLIA, ESTADO E POLÍTICA SOCIAL: DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E NECESSIDADES SOCIAIS .....</b>	<b>25</b>
FAMÍLIA E ESTADO NA COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA.....	25
A POLÍTICA SOCIAL E A FUNCIONALIDADE ESTATAL PARA O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES SOCIAIS .....	31
AS DIMENSÕES DAS DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E DAS NECESSIDADES SOCIAIS NA POLÍTICA SOCIAL.....	35
<b>3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A DIREÇÃO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS .....</b>	<b>49</b>
A BASE ORGANIZACIONAL DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUPORTE AO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS .....	52
AS DIMENSÕES DAS DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E DAS NECESSIDADES SOCIAIS NA PNAS.....	108
<b>4 CONCEPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E ÉTICO-POLÍTICA DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO PAIF .....</b>	<b>114</b>
AS DIMENSÕES DAS DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E DAS NECESSIDADES SOCIAIS NO PAIF .....	158
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>175</b>
<b>6 REFERÊNCIAS. ....</b>	<b>183</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A dissertação ora apresentada tem como objeto de estudo o Trabalho Social com Famílias (TSF), realizado no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O ponto de partida do interesse investigativo é o chão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pelo qual caminha a autora. A aproximação da autora com a realidade pesquisada iniciou em 2012, ao assumir um cargo público na função de assistente social na então Secretaria de Assistência Social do Recife, sendo lotada, inicialmente, na Gerência Operacional de Benefícios de Transferência de Renda. Em 2013, a autora é lotada no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), onde desenvolve o TSF no PAIF até o presente momento. A imersão na Política de Assistência Social também se deu pela via dos espaços de controle social, a saber, Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS-Recife) (2015-2016) e Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS-Pernambuco) (2016-2021); e no movimento dos trabalhadores do SUAS por meio do Fórum Estadual de Trabalhadores do SUAS- FETSUAS-PE (2017-2021) e Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS-FNTSUAS (2017-2021).

A incursão no campo da assistência social orientada pela defesa de uma política democrática e universalizante revelou de modo confuso e ofuscado a existência de diferentes projetos políticos no campo da gestão, da execução e do controle social. Nessa caminhada, apresenta-se uma variação de fenômenos que expressam as profundas desigualdades sociais e os processos de resistência da população pauperizada e subalternizada, que tenta sobreviver às expropriações postas pelo capital. De modo contraditório, esse contexto traz também um elenco de medidas institucionais impregnadas por determinações gerenciais que condicionam o acesso a direitos ao cumprimento de critérios, fluxos, metas e prazos com ênfase nas dimensões financeiras e administrativas, viabilizadas por soluções técnicas e instrumentais secundarizando processos sociopolíticos que ofereçam respostas efetivas às necessidades sociais.

Em particular, enquanto trabalhadora do SUAS, a vivência na luta política pela profissionalização da assistência social, por condições de trabalho e direitos faz saltar aos olhos a realidade de exploração da força de trabalho e de desregulamentação das relações trabalhistas, com a constante substituição de trabalhadores efetivos por trabalhadores contratados por tempo determinado e terceirizados que impõem alta rotatividade nos serviços, reduzem direitos e fragilizam a luta dos trabalhadores. Ademais, embora previsto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), a experiência da autora como

trabalhadora do SUAS no Recife se dá em meio à inexistência de Mesa de Negociação Permanente, da Política Municipal de Educação Permanente e do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos. A isto, soma-se a realidade salarial das categorias de trabalhadores do SUAS que recebem remunerações inferiores a dos profissionais de mesma categoria que trabalham em outras políticas setoriais do município.

A instituição de um coletivo de trabalhadores sobre bases trabalhistas precárias e instáveis torna-se um terreno fértil para a implementação de processos de trabalho embasados por teorias e metodologias neoliberais e neoconservadoras. Essa investida resulta em estratégias de intervenção que favorecem a manutenção da ordem de dominação e que, sobre o discurso da modernização das respostas às necessidades da classe trabalhadora, culminam em prescrições técnicas que camuflam os interesses de reprodução do sistema do capital. De modo sintético, é esse o contexto em que se desdobram os estranhamentos iniciais que vão delinear o problema da pesquisa. Uma realidade que não é singular e cujas condições institucionais e políticas dificultam a materialização de direitos e o exercício da democracia participativa e deliberativa.

Apesar das adversidades e desafios, é inegável que a PNAS e a implementação do SUAS concretizaram um caminho de luta e resistência que trouxe para esfera pública a questão da pobreza, da desigualdade e da exclusão social, assim culminando no reconhecimento da proteção social enquanto direito. A partir disso, visando o rompimento com o assistencialismo e com a filantropia, a PNAS vai estabelecer os processos para efetivação de direitos apoiada em fundamentos democráticos de participação e controle social, de base territorial, intersetorial e articulada em todo território nacional. Pauta-se no pacto federativo que determina as atribuições dos três níveis de governo na provisão dos benefícios, dos programas e dos serviços socioassistenciais, ratificando o pressuposto do Estado como garantidor de direitos. Nessa perspectiva, estabelece um modelo de financiamento com transparência, descentralizado e submetido à orientação e controle dos Conselhos de Assistência Social. Tudo isso numa conjuntura dramática e paradoxal de *contrarreforma do Estado* (BEHRING, 2003) que promoveu ajustes estruturais na economia com enérgica redução de investimentos públicos na área social.

Para efetivação dessa arquitetura, ergue-se o Sistema Único de Assistência Social com sete eixos estruturantes, a saber: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; política de recursos humanos; e informação, monitoramento e avaliação. As diretrizes contidas nestes eixos irão atravessar a dinâmica de implementação,

gestão e execução da assistência social em todas as suas dimensões e conterão em si os antagonismos das forças sociais que se gestam nesta conjuntura e se materializam no cotidiano desta política.

Nas políticas sociais contemporâneas com centralidade na família, o Trabalho Social com Famílias (TSF) é um meio relevante pelo qual o Estado entrega à sociedade suas ações. Dessa forma, se constitui numa mediação importante para a materialização dos seus objetivos, princípios e diretrizes. Analisando a PNAS, observa-se que o TSF adquire destaque à medida que é elevado ao *status* de serviço tipificado, com normativa técnica específica e financiamento próprio (TEIXEIRA, 2017). Com *status* de serviço e visando atingir os objetivos da assistência social, o TSF institui sua base conceitual e organizacional a partir dos eixos estruturantes da PNAS. Essa articulação pode ser identificada no conceito, nos objetivos, nas diretrizes e nas ações preconizadas pela norma técnica do TSF intitulada *Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF* (BRASIL, 2012). Desse modo, esta pesquisa tomará os eixos estruturantes da PNAS como elementos norteadores da análise por serem esses centrais na configuração deste serviço.

Nos termos dos marcos regulatórios, o Trabalho Social com Famílias (TSF), desenvolvido especificamente no PAIF, compõe a oferta de serviços no campo da Proteção Social Básica cujo objetivo é prevenir situações de risco social através da aquisição de seguranças, do desenvolvimento de potencialidades e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2005). Configura-se como um conjunto de procedimentos ancorados em pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo que se concretizam no desenvolvimento de ações socioassistenciais de caráter preventivo, proativo e protetivo.

Nesse contexto, emergem, no campo da assistência social, um arsenal de conceitos como aquisições de seguranças, desenvolvimento de potencialidade, fortalecimento de vínculos, risco e vulnerabilidade social, entre outros que – ao lado de conceitos atrelados ao projeto político das lutas sociais democráticas, como participação, controle social, direitos sociais etc. – vão compor o arcabouço legal, teórico e metodológico da assistência social. A aparência imediata dos conceitos e diretrizes que compõem os eixos estruturantes camufla suas conexões com as estratégias de produção e reprodução capitalistas criadas frente à *crise estrutural do capital* (MÉSZÁROS, 2011) que atinge as relações humanas em todas as suas dimensões. No ímpeto de reestruturar os padrões de acumulação e tornar o Estado mínimo para o social, o capital constrói estratégias que almejam desvincular a pobreza e a

desigualdade social das contradições do processo de acumulação capitalista e apontar esses fenômenos como ausência de capacidade individual ou familiar para o atendimento das necessidades essenciais à vida humana. Assim, esses fenômenos passam a ser atrelados a privações econômicas, sociais, educacionais etc., que provocam ausência de capacidade para responder às intempéries da vida, o que torna o indivíduo ou família vulnerável. Diante desse cenário, as políticas sociais são formatadas para promover oportunidades para o desenvolvimento de capacidades individuais e familiares, mirando na superação das vulnerabilidades para a proteção dos riscos sociais (SILVEIRA JÚNIOR, 2016).

Essa concepção encontra fundamento exponencial no pensamento do economista e sociólogo Amartya Sen (2010), o qual afirma:

Existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. A privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo muito disseminado e outras deficiências (SEN, 2010, p. 35).

Na obra *Desenvolvimento como liberdade*, o autor referenciado situa a análise da pobreza em duas dimensões: renda e desenvolvimento de capacidades, considerando esta última prioritária. Sob essa perspectiva, o aumento das capacidades individuais aumenta a capacidade de adquirir renda, suprimindo assim as necessidades básicas para reprodução da vida (MURIEL, 2010). Desse modo, desenha um processo de privatização e responsabilização individual onde a família e a rede comunitária são chamadas a prover o bem-estar de seus membros diante da reduzida e precária intervenção do Estado.

Essa racionalidade se dinamiza no marco regulatório do TSF-PAIF e evidencia contradições intrigantes entre as concepções que lhes conformam, disparando uma diversidade de sentidos que se complementam e se contrapõem. Um exemplo disso é a convivência inconciliável entre a universalização e a focalização e entre a garantia de direitos sociais e a aquisição de seguranças. Isso sinaliza a presença de projetos políticos que se conectam às necessidades de reprodução capitalistas e às necessidades sociais postas pelas lutas democráticas. Diante disso, interroga-se, neste estudo, quais as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais que se apresentam na *Orientação Técnica do TSF-PAIF* e como se articulam para estruturar o documento e estabelecer direção para o trabalho.

Com o objetivo de analisar a *Orientação Técnica do TSF-PAIF* a partir dos eixos estruturantes da PNAS, buscando identificar como as dimensões supracitadas se articulam

para conformação deste marco regulatório e a direção apontada para o desenvolvimento do trabalho neste campo, desdobraram-se os objetivos específicos descritos abaixo:

- Identificar, nos eixos estruturantes da PNAS, as tendências de alinhamento com as determinações capitalistas e com as necessidades sociais;
- Buscar, no conceito, objetivos e diretrizes da Orientação Técnica do Trabalho Social com Famílias no PAIF, as tendências de alinhamento com as determinações capitalistas e com as necessidades sociais identificadas nos eixos estruturantes da PNAS;
- Verificar se as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais identificadas no conceito, objetivos e diretrizes do TSF-PAIF possuem elementos que configuram mudanças de sentido e direção em relação aos eixos estruturantes da PNAS;
- Refletir sobre as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais identificadas na *Orientação Técnica do TSF-PAIF*, considerando as possíveis mudanças de sentido e direção em relação à PNAS, bem como as estratégias de articulação utilizadas para a conformação do documento.

Para construção do percurso analítico, a delimitação do método é crucial. O método possibilita o conhecimento teórico do objeto, partindo da aparência que se apresenta na realidade para o alcance da sua essência. Assim, “[...] mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou” (NETO, 2009, p. 8). O materialismo histórico-dialético será o método condutor do estudo. A partir da análise progressiva e da abstração de elementos que compõem essa realidade, pretende-se buscar suas determinações e relações internas, articulando-as a uma totalidade que lhe confere sentido, no movimento do particular ao universal. Assim, no percurso traçado, corrobora-se com Neto (2009): “Tais relações nunca são diretas; elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas, sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade” (NETO, 2009, p. 28).

A pesquisa é um estudo bibliográfico e documental, cujo *corpus* é constituído pela PNAS e pela publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF* (BRASIL, 2012). Esta última publicação versa especificamente sobre o trabalho social com famílias no PAIF, delimitando o seu conceito, objetivos, ações e diretrizes. A análise dos dados coletados se deu por meio da técnica de análise de conteúdo. Segundo Bardin (1979):

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens (BARDIN, 1979, p. 42).

Dentre o conjunto de técnicas da análise de conteúdo, utilizou-se a análise categorial-temática onde o *corpus* da pesquisa foi desmembrado em categorias e reagrupado analiticamente por unidades temáticas. As categorias deste estudo foram delimitadas no processo de pré-análise, etapa em que ocorre a sistematização das ideias e de construção de um plano de análise (BARDIN, 1979). Desta forma, e visando atender aos objetivos propostos, os sete eixos estruturantes da PNAS foram elencados como categorias analíticas da Política Nacional de Assistência Social (2005). Para o estudo da publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF* (2012), foram considerados como categorias o conceito de TSF- PAIF, os objetivos, as diretrizes gerenciais e as diretrizes teórico-metodológicas.

O TSF é considerado, neste estudo, como um processo de trabalho, sendo, portanto, analisado à luz da definição de trabalho e processo de trabalho estabelecido por Marx (2015). Para o autor, o trabalho é um processo entre o humano e a natureza, em que o primeiro atua modificando o segundo para o atendimento de suas necessidades e nesse movimento modifica a si mesmo. Dessa forma, o humano intervém na natureza subordinando-a a sua vontade e incidindo sobre ela a sua capacidade de planejar e projetar de forma consciente o trabalho que pretende realizar.

De acordo com Marx (2015), o processo de trabalho é mais amplo e envolve o objeto, os meios e o dispêndio de forças físicas e mentais nas atividades orientadas para um fim (trabalho). O objeto é tudo o que, mediado pelo trabalho, sofre modificação e os meios são um complexo de elementos que o trabalhador insere entre si e o objeto e que irá direcionar a atividade. Numa perspectiva ampliada de processo de trabalho, o autor inclui entre seus meios, além dos elementos que mediam os efeitos do trabalho sobre o objeto, também as condições objetivas necessárias para a realização do processo, evidenciando que sem elas ele pode não se realizar ou se dão de modo incompleto. Considerando o referencial teórico proposto, a escolha do conceito, dos objetivos e das diretrizes do TSF-PAIF se deu por serem esses itens estratégicos para identificar os elementos centrais do processo de trabalho, a saber, o objeto, os meios e a finalidade para, a partir dessa identificação, traçar as articulações com as dimensões capitalistas e as dimensões das necessidades sociais.

A análise do *corpus* da pesquisa desenvolveu-se em 3 movimentos analíticos. No

primeiro movimento, realizou-se a categorização individual dos sete eixos estruturantes da PNAS, buscando identificar suas unidades temáticas e a relação dessas unidades com as dimensões das determinações capitalistas e com as necessidades sociais. Para tanto, recortou-se as unidades de registro no conteúdo específico sobre os eixos estruturantes. Para Bardin (1979), a unidade de registro é a unidade base que confere significação ao conteúdo explorado. Por este caminho, para cada eixo recortou-se os termos que possuem aproximações semânticas com a categoria elencada, organizando-se da seguinte forma: 1) Unidades de registro da categoria “Matricialidade sociofamiliar”: família, familiares e matricialidade sociofamiliar; 2) Unidades de registro da categoria “Descentralização político-administrativa e territorialização”: descentralizado, descentralização, territorial, socioterritorial, territorialmente; 3) Unidades de registro da categoria “Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil”: sociedade civil, sociedade, governo, Estado, administração pública, entidades e órgãos, relação público e privada; 4) Unidades de registro da categoria “Financiamento”: econômico, financiamento, orçamento, recursos, financeiro, cofinanciamento; 5) Unidades de registro da categoria “Controle social”: participação popular, controle social, participação; 6) Unidades de registro da categoria “A Política de recursos humanos”: recursos humanos, servidor, equipes, funções/ocupações, trabalhadores; 7) Unidades de registro da categoria “A informação, o monitoramento e a avaliação”: monitoramento, avaliação, sistema de informação, informações.

As unidades de registro em si não viabilizam a compreensão dos sentidos empreendidos no documento analisado, fazendo-se necessária a análise do contexto em que foram empregadas, buscando-se também embasá-las de acordo com o referencial teórico adotado na pesquisa. Segundo Bardin (1979), a unidade de contexto é fundamental para compreender a significação da unidade de registro, trata-se da unidade de compreensão. Assim, para viabilização deste estudo, recortou-se como unidade de contexto o parágrafo do conteúdo específico em que apareceram as unidades de registro designadas.

Considerando que a análise é categorial-temática, faz-se necessário esclarecimento sobre as unidades temáticas. Segundo Bardin (1979, p. 68), “Fazer uma análise temática consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”. Por esse ângulo, as unidades temáticas são unidades de significações construídas e alinhadas ao referencial teórico que refletem as concepções, ideias e tendências presentes no documento. Assim, foram construídas unidades temáticas articuladas às tendências de alinhamento com as necessidades sociais e com as determinações capitalistas presentes nos

eixos estruturantes da PNAS.

O segundo movimento analítico foi a categorização da publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF* (2012), que se constitui no marco regulatório do TSF do PAIF. Nesta etapa, foi categorizado o conceito de TASF-PAIF, os objetivos, as diretrizes gerenciais e as diretrizes teórico-metodológicas. Propondo-se a conferir homogeneidade e pertinência à análise, utilizou-se, no processo de categorização da publicação em tela, as mesmas unidades de registro utilizadas nos eixos estruturantes da PNAS. Deste modo, no conteúdo específico sobre o conceito, objetivo, diretrizes gerenciais e diretrizes teórico-metodológicas, foi recortado os parágrafos que continham as unidades de registro já mencionadas. Após o recortada unidade de registro e da unidade de contexto, buscou-se associar esses elementos aos eixos estruturantes da PNAS e as suas respectivas unidades temáticas, buscando identificar e analisar como se configuram no TSF-PAIF.

No terceiro movimento da pesquisa, a investigação foi direcionada para a análise das mudanças de sentido e direção identificadas no conceito, nos objetivos, nas diretrizes gerenciais e nas diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF em relação aos eixos estruturantes da PNAS, bem como as estratégias utilizadas para conformação das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais na *Orientação Técnica do TSF- PAIF*.

Esta dissertação encontra-se estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, aborda-se sobre a relação intrínseca entre a família, o Estado e as políticas sociais. Para essa construção, nos ancoramos no pensamento de Engels (1984), que analisa a conformação das famílias a partir dos modos de produção e do desenvolvimento das forças produtivas, demonstrando como esta esfera é um produto histórico e social cuja função e configuração se estrutura no movimento de produção e reprodução do sistema histórico vigente. No percurso do desenvolvimento das forças produtivas, da expansão e acumulação da produção, surgem a propriedade privada, as classes sociais e os antagonismos entre elas, determinando a aparição do Estado como instância capaz de regular tais processos. Particularizando a sociedade capitalista e a estrutura política de poder que se ergue nessa sociabilidade, discute-se a instituição das políticas sociais e seu caráter contraditório que articula em seu âmago elementos que se vinculam às exigências de reprodução do capital e as necessidades sociais problematizadas pelas lutas democráticas.

No segundo capítulo, analisamos a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir dos sete eixos estruturantes. Para tanto, resgatou-se brevemente o árduo trajeto da

benemerência ao direito e o movimento de resistência e amplo debate político em torno dos direitos socioassistenciais frente a uma conjuntura adversa de crise e regressão. Nesse bojo, o capítulo enfatiza sua análise nas dimensões que apontam a incidência das determinações do capital e das necessidades sociais neste marco regulatório, evidenciando a disputa de diferentes projetos e direção política.

No terceiro capítulo é feita a análise do Trabalho Social com Famílias do PAIF, tomando por base a Orientação Técnica para o trabalho neste âmbito. A partir das dimensões problematizadas no segundo capítulo, investiga-se sua presença no conceito, objetivos e diretrizes do TSF-PAIF, bem como as estratégias de conformação das mesmas na estruturação da Orientação Técnica.

A relevância de produzir conhecimento no campo do Trabalho Social com Famílias desenvolvido na assistência social se coloca frente ao desafio de efetivar e ampliar direitos em meio à diversidade de direções políticas e à incompatibilidade conceitual, teórica e metodológica que se apresentam nos marcos regulatórios. Assim sendo, essa dissertação oferece subsídios para compreender a incidência das determinações capitalistas e das necessidades sociais nesse processo de trabalho, bem como as estratégias utilizadas para a conformação dessas dimensões nos marcos regulatórios. Portanto, essa dissertação contribui para o enriquecimento intelectual e para o fortalecimento e qualificação das lutas políticas travadas na assistência social.

## 2 FAMÍLIA, ESTADO E POLÍTICA SOCIAL: DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E NECESSIDADES SOCIAIS

### FAMÍLIA E ESTADO NA COMPOSIÇÃO DA SOCIEDADE CAPITALISTA

A história do desenvolvimento da humanidade pode ser explicada pelo modo de produção e pelas formas de exploração da força de trabalho (comunidade primitiva, escravismo, feudalismo e capitalismo). Para Marx (2011), as relações sociais estão estreitamente ligadas à organização da produção, pois todo modo de produção forja suas próprias formas de relações de poder. Considerando o pensamento do autor referenciado, as formas de produção historicamente construídas envolvem dialeticamente um corpo social, sujeitos sociais em atividade, trabalho (passado e acumulado) e instrumentos de trabalho, ainda que nas formas mais primitivas. É a partir do desenvolvimento das forças produtivas que se constitui a divisão do trabalho, as classes sociais e o antagonismo entre elas que dinamizam a sociedade.

Engels (1984), em sua obra *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, partindo do desenvolvimento das relações de produção nas comunidades primitivas, busca na historicidade mediações para apreender a sociabilidade capitalista. Nesse contexto, o autor demonstra a indissociabilidade entre o desenvolvimento das forças produtivas, da família e o surgimento do Estado. Para tanto, vai ancorar-se nos estudos do antropólogo norte americano Lewis H. Morgan, que, na produção intitulada *A Sociedade Antiga*, analisa os laços de parentesco entre as tribos indígenas de Nova York.

Por esse percurso, o autor vai demonstrar como o avanço do domínio humano sobre a natureza, a ampliação dos meios de produção e a acumulação de riqueza são determinantes no surgimento e desenvolvimento da família, sendo essa, portanto, um produto histórico e social. A sua análise inicia no Estado Selvagem, período histórico caracterizado pela apropriação direta da natureza pelo humano e pela construção de instrumentos de produção que viabilizassem o acesso aos recursos naturais. Nesse período do desenvolvimento humano, não havia barreiras culturais que delimitassem as relações sexuais que ocorriam sem regulação, desse modo não é possível afirmar a existência da família.

O humano, como ser teleológico capaz de transformar a natureza por meio do trabalho para o atendimento de suas necessidades, elaborou estratégias de desenvolvimento produtivo que desembocaram na complexificação das relações sociais. No estágio de desenvolvimento que Engels (1984) identificou como Barbárie, as comunidades primitivas se constituíam em

espaços de produção e reprodução social, onde a terra era propriedade da tribo e a produção se organizava de modo coletivo. Dessa forma, não existia propriedade privada nem classe social, e todos os membros eram livres e iguais. É nesse período que o autor supracitado afirma a ocorrência da primeira divisão social do trabalho que se deu entre homens e mulheres, segundo a qual o homem era responsável pelo domínio da floresta e as mulheres pelo domínio doméstico. Cada um tinha propriedade do instrumento que produzia e usava para sua reprodução, sendo os demais bens de propriedade comum. Nessa dinâmica, o incesto é instituído tornando-se fundamental para delinear a família a partir da consanguinidade, excluindo, inicialmente, pais e filhos de relações sexuais recíprocas e, posteriormente, irmãos e irmãs. A partir desse modelo, são constituídas as gens, ou seja, um círculo de parentes consanguíneos por linha materna que não podiam casar-se entre si. Além da consanguinidade, as gens eram caracterizadas por aspectos de ordem social e religiosa que as diferenciavam dentro de uma mesma tribo.

A Barbárie é marcada pelo progressivo desenvolvimento dos instrumentos de produção e das forças produtivas, provocando mudanças radicais no seio das relações sociais, pois o humano passa a dominar técnicas, produzir instrumentos e armas que possibilitaram o desenvolvimento da pecuária, da agricultura e dos ofícios manuais, conduzindo a geração de insumos a níveis maiores que o necessário para a manutenção humana. Esse excedente propiciou o intercâmbio entre as tribos e intensificou a exigência do trabalho diário de cada membro da comunidade doméstica, requerendo o aumento da força de trabalho que foi atendida por meio da guerra, convertendo prisioneiros em escravizados, além de aumentar a riqueza e o domínio de territórios.

As transformações produtivas se relacionam dialeticamente com as mudanças na configuração e na função das famílias. Engels (1984) esclarece que nesse contexto histórico a família era denominada Sindiásmica, baseada no matriarcado e no direito materno, isto é, a descendência se contava por linha feminina e o patrimônio destinado como herança deveria ficar dentro da gens de origem da mãe. A constituição do patrimônio, por sua vez, tem uma relação estreita com a divisão do trabalho e a propriedade dos instrumentos de produção. Na família de então, ao homem cabia o domínio da floresta e todos os meios de trabalho para esse ofício eram de sua propriedade, ao passo que as mulheres eram donas dos instrumentos domésticos. Posto isto, com o desenvolvimento dos meios de produção, os homens passaram a ser proprietários de grandes riquezas e prestígio, que não poderiam ser repassados para seus filhos por intermédio da herança. Diante desse cenário, o direito e a filiação materna são abolidos e passa a vigorar o direito e a filiação paterna, o patriarcado, provocando uma das mais profundas revoluções que a humanidade conheceu.

Na Civilização – uma das fases do desenvolvimento da humanidade –, as relações de produção e reprodução social são caracterizadas por intensas desigualdades entre a cidade e o campo, ricos e pobres e entre humanos livres e escravizados. É reconhecida, também, pela consolidação das divisões do trabalho existentes (agricultura e pecuária) e pela emergência dos comerciantes, classe que não se ocupa da produção e sim da troca de produtos. Neste estágio de desenvolvimento, os comerciantes ocupam um lugar de domínio sobre a produção e trazem consigo o dinheiro, “[...] um novo meio para que o não-produtor dominasse o produto e sua produção” (ENGELS, 1984, p. 187). Assim, processualmente, as relações de produção incorporaram o dinheiro para troca de mercadorias, empréstimos, juros e usura.

Da família Sindiásmica surge a família Monogâmica, que, articulando-se às determinações sócio-históricas, tem por objetivo central procriar filhos cuja paternidade seja indiscutível. Para tanto, ancora-se no predomínio do homem e na subjugação e controle da mulher. Com o aprofundamento do patriarcado, o homem apropriou-se da direção da vida doméstica e da produção, submetendo a mulher, filhos e escravizados ao seu domínio. Assim, as famílias passam a ser delineadas por vínculos de consanguinidade e estratégias normativas de preservação da riqueza e poder, acumulados e passados hereditariamente. A riqueza passa a ser simbolizada pela mercadoria, pela posse de escravizados, pelo dinheiro e pela terra que, num processo histórico e gradual, perde suas raízes com a sociedade gentílica. Assim:

[...] quando a propriedade privada se sobrepõe à propriedade coletiva, quando os interesses da transmissão por herança fizeram nascer a preponderância do direito paterno e da monogamia, o matrimônio começou a depender inteiramente de considerações econômicas (ENGELS, 1984, p. 86).

Por essa lente, Engels (1984) vai afirmar que a constituição da família monogâmica patriarcal, assentada na opressão do gênero feminino pelo gênero masculino, na escravidão e na servidão, traz elementos fulcrais para os antagonismos que se desenvolvem posteriormente no Estado e na sociedade.

A sociabilidade que despontava com o avanço das forças produtivas instituiu a divisão do trabalho, fomentou classes sociais com interesses antagônicos e promoveu a concentração de riqueza nas mãos de uma minoria, criando uma grande massa de pauperizados. Nesse contexto, os conflitos provocados pelo antagonismo das classes nas relações sociais não encontravam na organização social gentílica estratégias de regulação. Apresentava-se, assim, a necessidade de uma instituição que regulasse as novas relações de produção e reprodução social, garantindo a propriedade privada em detrimento da propriedade coletiva, assegurando

a riqueza individual e as formas de exploração da força de trabalho. Desse modo, estavam dadas as bases para a constituição do Estado.

Segundo Engels (1984, p. 190):

Uma sociedade desse gênero não podia subsistir senão em meio a uma luta aberta e incessante das classes entre si, ou sob domínio de um terceiro poder que, situado aparentemente acima das classes em luta, suprimisse os conflitos abertos destas [...].

A perspectiva de um terceiro – o Estado – remete à leitura liberal de um Estado que detém um poder acima das classes e que, portanto, irá administrar os conflitos existentes de forma neutra e imparcial. Entretanto, Engels aponta a aparência desse fenômeno e aprofunda a análise evidenciando o seu caráter de classe. O Estado foi composto historicamente pelas classes economicamente dominantes, portanto, aqueles que possuíam maior acúmulo de riqueza tinham, proporcionalmente, maiores poderes políticos – a exemplo dos modelos romanos e gregos. Dessa maneira, se tem ontologicamente um Estado alinhado aos interesses da classe dominante, que viabiliza meios para manutenção da repressão e exploração de classe como declara Engels (1984, p. 193):

Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é por regra geral o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para repressão e exploração da classe oprimida.

Nessa perspectiva, o Estado antigo viabilizou as condições necessárias para manter a subjugação dos escravos ao senhor, o Estado feudal serviu a nobreza para manter a dependência dos servos e camponeses e o Estado moderno oferta instrumentos formais para que o capital garanta o seu padrão de acumulação, entretanto, o modo de produção capitalista traz particularidades importantes a serem destacadas. Para Mascaro (2013), na sociedade capitalista há *uma intermediação universal de mercadorias*, que não é realizada diretamente pelas classes sociais em luta e sim por um aparato terceiro, o Estado, que assegure a reprodução capitalista regulando as forças produtivas e as relações de produção. Deste modo, “Este terceiro não é um adendo nem um complemento, mas parte necessária da própria reprodução capitalista. Sem ele, o domínio do capital sobre o trabalho assalariado seria domínio direto, portanto, escravidão ou servidão” (MASCARO, 2013, p. 20).

Diferente dos demais modos de produção, no capitalismo há a separação entre o poder econômico e o poder político e, sob a égide da liberdade e igualdade, a exploração da força de trabalho ocorre pela via contratual e para tanto adquire formas específicas nos campos político e jurídico. Por meio do contrato, estabelece-se a figura jurídica do sujeito de direito e

o aparato político que assegura essa relação. Dessa forma: “No processo de reprodução social capitalista, com as trocas levantam-se então também uma forma jurídica e uma forma política estatal, específicas historicamente e suas correspondentes necessárias” (MASCARO, 2013, p. 25).

Segundo Mészáros (2011, p. 100), “[...] o sistema do capital é orientado para a expansão e movido pela acumulação”, configurando-se num sistema de reprodução social estruturalmente antagônico. Os antagonismos advêm dos conflitos de interesses das forças sociais, e podem emergir com maior ou menor intensidade em consonância com as circunstâncias históricas, porém, no maior período de sua ascensão, o capital foi favorecido em detrimento do trabalho. Nesse horizonte teórico, a luta de classes é uma determinação que institui os fundamentos do Estado e suas configurações políticas na totalidade das relações sociais. Marcado pelos conflitos e pressões das classes em luta, o Estado como garantidor político do processo de reprodução social capitalista não assegura os interesses do capital de forma automática e sim contraditória, aprofundando hegemonicamente os interesses da classe dominante e, eventualmente, os interesses da classe trabalhadora.

Para Mészáros (2011, p. 106-108), o Estado surge da necessidade material da ordem sociometabólica do capital e torna-se uma condição essencial para articulação da totalidade social. O mesmo tem o papel de assegurar permanentemente a produtividade do sistema, concebendo-se como *estrutura totalizadora de comando político do capital*. Nesse sentido, suas funções reguladoras são ajustadas no movimento da dinâmica de produção e reprodução socioeconômica, reforçando politicamente “[...] a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 110).

Considerando que este sistema totalizador não reconhece limites para sua expansão e acumulação, o Estado com seus mecanismos político e legal assume importante papel, ainda que de forma contraditória, na regulação do caráter predatório e desumano da estrutura reprodutiva do capitalismo, minimizando suas adversidades e penúrias. Dessa forma, assume a importante função de atender à necessidade do conjunto social através da viabilização de direitos sociais por meio de políticas públicas, como saúde, educação, habitação, assistência social, dentre outras, atenuando algumas das piores contradições que surgem do sistema produtivo antagônico.

A família, enquanto esfera estreitamente relacionada às determinações sócio-históricas e econômicas, vai sofrer mudanças significativas neste modo de produção. De acordo com Engels (1984, p. 86): “Ao transformar todas as coisas em mercadorias, a produção capitalista

destruiu todas as antigas relações tradicionais e substituiu os costumes herdados e os direitos históricos pela compra e venda, pelo livre contrato”. Nessa sociabilidade, a família outrora regulada pelas normas da gens, incorpora o princípio burguês da igualdade formal regulada pelo Estado. Essa determinação é uma das principais construções capitalistas que impactaram a família monogâmica, pois o homem e a mulher precisam estar em condições de “liberdade” para firmar contratos matrimoniais a partir das suas próprias decisões. O progressivo aprisionamento da mulher pelo homem está diretamente relacionado ao acúmulo da riqueza e à propriedade privada que encontra no capitalismo seu estágio de consolidação. Assim sendo, apesar da incorporação dos valores burgueses de liberdade e igualdade na constituição da família, a mulher seguiu subjugada e o matrimônio continuou a atender os interesses de classe, porém de modo fetichizado pelo romantismo e com certa liberdade de escolha entre os seus membros.

Mioto (2015), ao analisar a família e o trabalho familiar, ressalta a grande cisão entre o mundo do trabalho e a esfera privada instituída pela sociedade burguesa. Nesse sentido, elucida que o advento do capitalismo industrial rompe com um modelo de família que se imbricava com as atividades econômicas, mercantis e financeiras, e instaura a separação entre as esferas da produção e reprodução social. Nessa perspectiva, a família passa a ser considerada como o espaço do afeto, do cuidado e da socialização primária, ou seja, uma “instância privada” em que o trabalho familiar adquire relevo na reprodução social por intermédio dos afazeres domésticos, do cuidado aos membros da família e preparo para integração à ordem social histórica vigente.

O capital com sua eficiente destreza em criar mecanismos de reprodução, ressignifica a família monogâmica como espaço de amor e cuidado e coloca suas funções a serviço da engrenagem capitalista. Dessa forma, deslocou o trabalho doméstico da esfera da produção para a esfera da reprodução, ofuscando a análise da contribuição desse trabalho para a acumulação de capital. Os estudos feministas de base marxista elaboraram sínteses analíticas importantes ao afirmar que a exploração do trabalho doméstico, não assalariado, se constitui em estratégia de acumulação e expansão à medida que contribui gratuitamente para manutenção e reposição diária da força de trabalho, além das atividades de socialização para adequá-la às exigências das relações de produção.

Por essa perspectiva, é possível analisar a intervenção do Estado na família. Segundo Ferreira (2020), a intervenção na família se dá por meio de ideologias e políticas voltadas para a regulação e controle do trabalho doméstico não remunerado executado no âmbito familiar. As ideologias sustentam-se hegemonicamente na naturalização da designação da mulher para

o trabalho doméstico, no controle sobre o seu corpo e mente, e na desvalorização e subalternização do trabalho reprodutivo não remunerado. Tal desvalorização viabiliza, também, a exploração pelo Estado deste trabalho através da sua incorporação aos serviços públicos, situação patente na realidade contemporânea que será melhor analisada nos capítulos 2 e 3 desta dissertação.

Em meio aos antagonismos sociais que têm nas classes em luta sua mola propulsora, o Estado assume a importante função de atender às necessidades do conjunto social por intermédio das políticas públicas dentre as quais se destacam as de cunho social, como saúde, educação, habitação, assistência social, dentre outras. Nessa perspectiva, torna-se relevante analisar criticamente o movimento para constituição dessas políticas e a funcionalidade estatal para o atendimento das necessidades sociais.

## A POLÍTICA SOCIAL E A FUNCIONALIDADE ESTATAL PARA O ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES SOCIAIS

No processo de reprodução social, o capital mantém o consumo da classe trabalhadora dentro do absolutamente necessário, de maneira que o consumo individual é transformado em meio de subsistência, assim garantindo as condições físicas para a continuidade da exploração da força de trabalho, meio de produção imprescindível ao capitalista. Deste modo:

O capital alienado no intercâmbio por força de trabalho é transformado em meios de subsistência, cujo consumo serve para reproduzir músculos, nervos, ossos, cérebro dos trabalhadores existentes e para produzir novos trabalhadores (MARX, 1988, p. 206).

Marx (1988) argumenta que, na lógica capitalista, o aumento de salário desvinculado do aumento da exploração de mais trabalho é transferência improdutiva de capital. Destarte, empreender valor que vá proporcionar ao trabalhador consumo além do necessário para perpetuação da exploração é comprometer o mecanismo de acumulação de riqueza. Nessas circunstâncias, o trabalhador é constantemente subjugado à venda da sua força de trabalho para sobreviver.

O movimento de expansão e acumulação do capital, associado ao desenvolvimento das forças produtivas, engendrou consigo um crescimento acelerado da massa de trabalhadores que se aprisionam à necessidade de vender sua força de trabalho para sobreviver. Esse coletivo não é absorvido em sua totalidade no processo produtivo, mas contribui para regulação da dinâmica do salário que se desloca a partir da expansão e retração do excedente de trabalhadores. Tem-se, assim, a lei da demanda e da oferta como uma das

configurações do despotismo do capital.

A geração de uma população trabalhadora adicional, supérflua e secundária aos olhos do capital é o que Marx (1988, p. 262) chamou de “[...] exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta, como se ele o tivesse criado à suaprópria custa”. Na marcha da exploração, o capitalismo cria suas estratégias nefastas à medida que:

[...] com capital do mesmo valor ele compra mais forças de trabalho ao deslocar progressivamente a força de trabalho mais qualificada por menos qualificada, madura por imatura, masculina por feminina, adulta por adolescente ou infantil (MARX, 1988, p. 266).

Corroborando com o pensamento de Marx (1988), a população trabalhadora excedente é uma condição para existência do modo de produção capitalista, pois garante a reprodução da exploração da força de trabalho e, conseqüentemente, a expansão e acumulação da riqueza. Nessa sociabilidade, quanto maior a riqueza social e o desenvolvimento das forças produtivas, maior será o exército de reserva e o crescimento do pauperismo, essa é a lei geral da acumulação capitalista. O pauperismo se adensa em meio à baixa dos salários e ao não acesso de segmentos da população a valores monetários para sobrevivência. Dentre as diversas categorias da população trabalhadora excedente, chama atenção o *lupemproletariado*, que Marx (1988) destaca como sendo o mais profundo sedimento que habita a esfera do pauperismo. Segundo Marx, nele residem crianças “órfãs” e “indigentes”; e incapacitados para o trabalho em decorrência da idade, de acidente, doenças ou deficiência que comprometa sua mobilidade na divisão do trabalho. Isto posto, afirma: “O pauperismo constitui o asilopara inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva” (MARX, 1988, p. 273).

As contradições geradas pelo processo de produção e reprodução capitalista mobiliza a organização da classe trabalhadora na defesa de sua reprodução e melhores condições de vida, pressionando a lei de acumulação do capital. Essa correlação de forças se adensa no movimento histórico de expansão e retração do capital, e requisita a intervenção do Estado. Nessa contradição, o Estado atende não somente às necessidades do capital mas também às necessidades sociais, viabilizando direitos através das políticas públicas.

Os elementos postos nesta análise estruturam a compreensão da “questão social” que no âmbito do Serviço Social brasileiro é cunhado como:

[...] um fenômeno necessariamente hipotecado ao capitalismo. De um lado designa o crescimento da pobreza (absoluta e relativa) que, nesse modo de produção, adquire determinações singulares, já que vem acompanhado do desenvolvimento sem

precedentes das forças produtivas; de outro, designa a problematização dessa situação pelas lutas de classe protagonizadas pelo movimento operário desde o século XIX (SANTOS, 2012, p. 432).

Iamamoto e Carvalho (2007) situam a questão social como manifestação das contradições entre capital e trabalho que ingressam no cenário político, exigindo seu reconhecimento como classe pelos capitalistas e pelo Estado. A partir da problematização na arena política das suas demandas, a classe trabalhadora passa a requisitar intervenções que atenuem o processo predatório de exploração. Na fase concorrencial do capitalismo, o Estado interviu na “questão social” apenas por meio de medidas legislativas. Assentado na perspectiva liberal de Estado mínimo, que assumia de forma “neutra” a função de legislador. Sua resposta:

[...] foi, sobretudo repressiva e apenas incorporou algumas demandas da classe trabalhadora, transformando as reivindicações em leis que estabeleciam melhorias tímidas e parciais nas condições de vida dos trabalhadores, sem atingir, portanto, o cerne da questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 63).

No capitalismo monopolista, o Estado intervém de forma mais concreta na questão social por meio das políticas sociais, porém sem imprimir transformações nos fundamentos do modo de produção capitalista. A luta da classe trabalhadora no início do século XX firmada no horizonte de construção de uma sociabilidade não capitalista e pela socialização da riqueza assegurou a conquista de direitos políticos e sociais e ocupou espaços estratégicos por meio do movimento operário.

As políticas sociais no Estado de bem-estar social surgem sob a lógica do seguro social, que, no contexto de lutas sociais e da socialdemocracia, avança para uma mudança na relação do Estado com o cidadão, mudança essa em que o Estado incorpora a preocupação de atendimento das reivindicações sociais dos trabalhadores, os seguros sociais passam a ser reconhecidos legalmente como um conjunto de direitos e deveres, a proteção social passa a ser vista como elemento de cidadania e ocorre um incremento de investimento público nas políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

O Estado Social entrou em crise no período de 1969-1973, num contexto de recessão global do capital. A reação burguesa à luz da retórica neoliberal convencionou que a intervenção do Estado por meio de investimentos sociais corroeu as bases de acumulação capitalista, desencadeando processos inflacionários e déficit estatal. O neoliberalismo posiciona-se, ainda, pela defesa da redução do Estado na regulação das relações de trabalho, pois compromete a geração de empregos e o crescimento econômico. Nesse contexto, as políticas sociais entram em xeque, pois, além de serem apontadas como responsáveis pelo déficit financeiro estatal, tornaram-se perigosas para o desenvolvimento econômico, pois

umentam o consumo e diminuem a poupança da população (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

As categorias essenciais do capitalismo se dinamizam no processo de reprodução das relações sociais, considerando as particularidades sócias-históricas da totalidade social que estão inseridas. Dessa forma, a análise do modo de produção capitalista no Brasil e das relações sociais gestadas deve se dar articulada ao desvelamento das suas particularidades, como afirma Fernandes (1976):

[...] não se pretende explicar o presente do Brasil pelo passado de povos europeus. Indaga-se, porém quais foram e como se manifestaram as condições e os fatores histórico-sociais que explicam como e porque se rompeu, no Brasil, com o mobilismo da ordem tradicionalista e se organizou a modernização como processo social (FERNANDES, 1976, p. 21).

A análise de Fernandes (1976) sobre a formação social brasileira ancora-se no conceito de desenvolvimento desigual e combinado, em que se articula um presente impregnado do passado. As características não clássicas que marcam o processo de transição para o capitalismo se apresentam no aburguesamento da aristocracia agrária e na substituição lenta do trabalho escravizado para o trabalho livre numa complexa articulação de progresso e conservação. Sobre esse aspecto, elucida que, ao tornar-se patrão, o senhor reproduzia no processo de produção relações de lealdade e patrimonialismo em detrimento das relações contratuais forjadas no modo clássico de exploração da força de trabalho no capitalismo. Isso por que, frequentemente, ocorria em comum à exploração simultânea do trabalho livre e do trabalho escravizado. Nesse sentido:

Para eles, também, o trabalhador vendia de algum modo a sua pessoa com o trabalho, criando vinculações e obrigações que ultrapassavam as relações de mercado (perpetuando-se o tradicionalismo e o patrimonialismo através dasecularização da cultura) (FERNANDES, 1976, p. 195).

A rigidez da ordem social escravocrata e a expansão do capitalismo no país teve como produto um modelo econômico híbrido, composto de formas econômicas arcaicas e modernas. Segundo Fernandes (1976), isso gerou uma economia capitalista diferenciada, porém periférica e dependente a partir de “[...] uma descolonização mínima, com uma modernização máxima, historicamente necessária e economicamente útil” (FERNANDES, 1976, p. 176).

Nesse contexto, o movimento de transição para o regime capitalista se conforma numa acomodação de poder das elites econômicas, mantendo o *status quo* e a opressão da classe trabalhadora. Assim, o Estado é apropriado como um meio para institucionalizar o domínio das elites em disputa, numa obscura indefinição entre o público e o privado. A articulação

entre o conservadorismo e a modernização que estrutura a formação social brasileira vai perpassar todas as estruturas das relações sociais como o Estado e as políticas públicas.

O processo histórico de constituição da classe trabalhadora no Brasil, marcado por um longo período de escravização tardou a organização política dos trabalhadores e a construção de uma identidade de classe, elementos fundamentais para a conformação das políticas sociais. Esse quadro possibilita a compreensão das medidas tardias e frágeis de proteção social que marcam a história do país, como declara Behring e Boschetti (2006, p. 79):

Se a política social tem relação com a luta de classes, e considerando que o trabalho no Brasil, apesar de importantes momentos de radicalização, esteve atravessado pelas marcas do escravismo, pela informalidade e pela fragmentação/cooptação, e que as classes dominantes nunca tiveram compromissos democráticos e redistributivos, tem-se um cenário complexo para a luta de defesa dos direitos de cidadania, que envolve a constituição da política social.

A partir da dimensão analítica posta, considera-se a Política de Assistência Social como uma resposta estatal à questão social que vai expressar de forma contraditória o atendimento às necessidades da classe trabalhadora e a garantia das relações de produção e reprodução do capital.

## AS DIMENSÕES DAS DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E DAS NECESSIDADES SOCIAIS NA POLÍTICA SOCIAL

O sistema capitalista tem como determinação fundante a expansão dos mecanismos de produção e reprodução, visando a garantia da acumulação de capital através da extração do trabalho excedente. Para tanto, ergue uma *estrutura totalizadora de controle* (MÉSZÁROS, 2011), que subordina tudo e todos à sua engrenagem, historicamente singular, de intercâmbio produtivo entre o humano e a natureza. Nessa conjunção, submete aos seus preceitos desde os maiores conglomerados empresariais transnacionais até as mais íntimas relações pessoais.

Segundo Mézáros (2011), a produção, o consumo e a circulação são as três dimensões fundamentais do capital. Essas dimensões não possuem unidade entre si e se consolidam sobre bases antagônicas. Um exemplo desse antagonismo se apresenta na dimensão da produção em que “[...] as funções de produção e de controle do processo de trabalho devem estar radicalmente separadas uma da outra e atribuídas a diferentes classes de indivíduos” (MÉSZÁROS, 2011, p. 94). As fissuras provocadas pela ausência de unidade das principais dimensões do capital se manifestam na forma de antagonismos sociais, que são disputados com maior ou menor intensidade, a depender das condições historicamente dadas,

entretanto, mesmo nos casos em que o capital obtém êxito, os antagonismos não são suprimidos, pois as disfunções do sistema são condições estruturais e insubstituíveis que se reproduzem em qualquer circunstância sócio-histórica do capitalismo.

É nesse processo que o Estado emerge como *estrutura totalizadora de comando político do capital* (MÉSZÁROS, 2011), configurando-se como essencial para a proteção permanente da produtividade do sistema. Posto isto, o Estado tem como função precípua retificar as disfunções e exercer o controle sobre as forças insubmissas que emergem dessa contradição, como elucida Mézáros (2011, p. 107):

O Estado moderno constitui a única estrutura corretiva compatível com os parâmetros estruturais do capital como modo de controle sociometabólico. Sua função é retificar – deve-se enfatizar mais uma vez – apenas até onde a necessária ação corretiva puder ajustar aos limites do sociometabolismo do capital [...].

Sem a estrutura de comando político, os antagonismos levariam à extenuação do sistema, anulando seu potencial reprodutivo. Assim, o Estado deve ajustar o seu papel regulador com a dinâmica de produção e reprodução, visando atenuar os conflitos e garantir a acumulação. Dessa maneira, cabe prover o atendimento de algumas necessidades derivadas do conjunto da sociedade através das políticas sociais, assim como a garantia de leis, infraestrutura e um complexo burocrático militar que beneficia o capital. Entretanto, no capitalismo, todo equilíbrio entre as forças antagônicas é estritamente temporário, pois para conflitos de interesses inconciliáveis não há desenlace. Acreditar no contrário é “[...] uma fantasia absurda ou uma camuflagem cínica planejada para projetar os interesses hegemônicos dos poderes capitalistas preponderantes como aspiração universalmente benéfica e moralmente recomendável da espécie humana” (MÉSZÁROS, 2011, p. 114).

De acordo com Mézáros (2011), nessa sociabilidade, os conflitos e contradições apresentam uma tendência crescente que passa por níveis mais baixos até os mais elevados, *pari passu* a integração do capital à ordem globalizada desenvolvida. Por essa via, o capital é detentor de uma destrutividade incorrigível que assume sua pior feição ao atingir os níveis mais altos de expansão e ascensão histórica. Considerando o exposto, é possível inferir que o movimento de recessão e expansão capitalista determina o *modus operandi* do Estado. O autor em tela elucida, ainda, que atualmente o capitalismo está imerso numa crise estrutural iniciada nos anos 1970. Esta crise não se restringe à esfera socioeconômica, mas atinge a totalidade das relações, uma vez que: “O capital não pode ter outro objetivo que não sua própria autorreprodução, a qual tudo, da natureza a todas as necessidades e aspirações humanas, deve se subordinar absolutamente” (MÉSZÁROS, 2011, p. 800).

A crise estrutural apresenta peculiaridades em relação às crises cíclicas. Desse modo, se expressa em seu caráter universal, pois não se restringe a uma esfera particular da produção e reprodução. Com alcance global, visto que não se limita a um determinado bloco de países, permanente ao invés de cíclica e, por fim, com modo de desdobramento *rastejante* (MÉSZÁROS, 2011), já que não se concebe por colapsos ou acentuadas erupções. Nesse cenário, a estrutura do capital é frequentemente desafiada e apresenta uma tendência decrescente de respostas corretivas às disfunções estruturais. Entretanto, mesmo apresentando desgaste, o capital [...] não deixa de somar novos instrumentos ao seu já vasto arsenal de autodefesa contínua” (MÉSZÁROS, 2011, p. 796). Diante disto, torna-se relevante estabelecer aproximações com as estratégias do capital frente à crise estrutural e com o papel da estrutura de comando político na condução das necessidades reprodutivas do sistema.

No início dos anos 1970, evidenciou-se o esgotamento do padrão de acumulação estabelecido pelo fordismo/taylorismo. Nesse modelo, o processo de trabalho baseava-se na produção em massa, homogeneizada e verticalizada, mesclando a produção em série fordista com o cronômetro taylorista, visando atingir a máxima produção em menor tempo. Destaca-se, ainda, que as ações produtivas eram mecânicas e repetitivas, secundarizando-se a dimensão intelectual do trabalho, que era atribuição da gerência científica, o que demonstrava nitidamente a separação entre quem produz e quem controla o processo produtivo (ANTUNES, 2009).

O padrão de acumulação em questão encontrou nas proposições intelectuais de John Maynard Keynes fundamentos para estruturar um Estado interventivo, capaz de restabelecer o equilíbrio econômico impactado pela crise de 1929. As intervenções se deram por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, com o objetivo de assegurar as condições necessárias para sustentabilidade das empresas, garantia do pleno emprego e regulamento da disposição da população para poupar ou consumir (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Ao conjunto de medidas econômicas implementadas, associa-se o compromisso social-democrático firmado entre capital e trabalho mediado pelo Estado, em que este último implementou ganhos sociais no campo da seguridade social para os trabalhadores dos países de capitalismo central, viabilizando o acesso ao consumo e ao lazer com impacto na qualidade de vida. Assim, designou-se “[...] um sistema, que limitado a uma parcela dos países capitalistas avançados, ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetivo, duradouro e definitivamente controlado e regulado [...]” (ANTUNES, 2009, p. 38).

Dado o antagonismo estrutural do capitalismo, no início da década de 1970, verifica-

se a contradição entre duas dimensões fundamentais do capital, produção e consumo. A produção em massa de produtos padronizados e com longa duração desmotivou o consumo, tornando as mercadorias produzidas obsoletas e o ciclo do capital inconcluso, comprometendo a produção de mais valia. Esse movimento acarretou no declínio de investimentos, no desemprego, na redução do recolhimento de tributos e no aumento da pauperização, intensificando a requisição de respostas estatais.

Soma-se, a esse contexto, a perda de sentido do processo de trabalho instituído pelo fordismo-taylorismo, que destituiu o trabalhador de qualquer desenvolvimento criativo ou participação na organização dos mecanismos de produção. Considerando que a teleologia é fundante para a dimensão humana do trabalho e, portanto, uma necessidade, o controle sobre essa dimensão intensifica a exploração e a objetificação do trabalhador, conduzindo a perda de sentidos. Dessa forma, “os trabalhadores não se veem mais dispostos [...] a perder sua vida para ganhá-la: a trocar o trabalho e uma existência desprovida de sentido pelo simples crescimento de seu poder de comprar, privando-se de ser por um excedente de ter” (ANTUNES, 2009, p. 44). Em vista disso, a mecanização e a expropriação da dimensão intelectual do trabalho no padrão fordista/keynesiano também se constituem em um dos aspectos disparadores das lutas políticas no final dos anos 1960.

Mészáros (2011) explica que os modos do capital lidar com as contradições resultantes da estrutura antagônica são: “[...] intensificá-las, transferi-las para um nível mais elevado, deslocá-las para um plano diferente, suprimi-las quando possível, e quando elas não puderem mais ser suprimidas exportá-las para uma esfera ou um país diferente” (MÉSZÁROS, 2011, p. 800). É possível identificar esse movimento nas contradições gestadas no final dos anos 1960 e início dos anos 1970.

A reação do capital aos conflitos gerados se deu no âmbito da produção e reprodução, visando retomar não só o padrão de acumulação mas também a hegemonia nas diversas dimensões da sociabilidade, restituindo assim o seu projeto totalizador de dominação. Por essa via, iniciou um processo articulado de ofensiva que reestruturou a esfera produtiva, implementando ferramentas tecnológicas e organizacionais com grande impacto na configuração das relações entre capital e trabalho. Nesse bojo, o Estado – enquanto estrutura de comando político – sofreu ajustes sob a égide neoliberal, estabelecendo uma nova direção para as políticas sociais de influência socialdemocrata e um novo padrão de relação entre Estado e sociedade civil.

Segundo Netto e Braz (2012), na reestruturação produtiva, a produção torna-se flexível, recorrendo à desconcentração produtiva e à terceirização, além de adequar-se às

particularidades dos nichos de consumo. Destacam, ainda, que a indústria passa por um processo de desterritorialização, de modo que as unidades produtivas são deslocadas para territórios periféricos onde a exploração da força de trabalho pode ser intensificada em decorrência dos baixos valores pagos pelo trabalho, da ausência ou fragilidade das legislações trabalhistas e da luta sindical. Essa dinâmica ratifica a exportação das contradições oriundas da disfunção do sistema como uma das formas do capital de lidar com as situações de crise.

Com a finalidade de intensificar a exploração da força de trabalho, o padrão de acumulação flexível incorpora a tecnologia da informação no processo produtivo e organizacional, requisitando um trabalhador qualificado e polivalente apto à execução de um processo complexo e multifacetado. Nessas circunstâncias, funções como monitoramento e inspeção da qualidade total são incorporadas ao processo de trabalho. Associado à implementação informacional, surgem novas técnicas de gestão que vão exercer o controle sobre o trabalhador, “[...] apelando à ‘participação’ e ao ‘envolvimento’ dos trabalhadores, valorizando a ‘comunicação’ e a redução das hierarquias mediante a utilização de ‘equipes de trabalho’ [...]” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 229). Dessa maneira, observa-se mais uma estratégia de deslocamento das contradições, uma vez que o capital se apropriou das propostas reivindicatórias da classe trabalhadora relacionadas ao fordismo, deslocando-as do campo da luta política para incorporá-las ao processo produtivo. Para esse fim, o capital ressignificou essas propostas reivindicatórias e lhes atribuiu sentido e direção alinhada aos interesses de acumulação e expansão capitalista, como demonstra Bernardo (1996, p. 19-20 apud ANTUNES, 2009, p. 47):

Os capitalistas compreenderam então que, em vez de se limitar a explorar a força de trabalho muscular dos trabalhadores, privando-os de qualquer iniciativa e mantendo-os enclausurados nas compartimentações estritas do taylorismo e do fordismo, podiam multiplicar seu lucro explorando-lhes a imaginação, os dotes organizativos, a capacidade de cooperação, todas as virtualidades da inteligência. Foi com esse fim que desenvolveram a tecnologia eletrônica e os computadores e que remodelaram os sistemas de administração de empresas, implantando o toyotismo, a qualidade total e outras técnicas de gestão (BERNARDO, 1996, p. 19- 20 apud ANTUNES, 2009, p. 47).

Considerando a característica expansionista intrínseca do capital e a necessidade de criar mecanismos de inovação para viabilizar sua reprodução, reconfigura-se o modo desigual e combinado de explorar a força de trabalho. Assim, a rigidez da produção que garantiu altos níveis de acumulação na era fordista foi solapada por um padrão de *acumulação flexível* “[...] que se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrão de consumo” (HARVEY, 2008, p. 140).

Nesse cenário, o valor de uso das mercadorias atinge taxas de utilização decrescentes (MÉSZÁROS, 2011), uma vez que se defende a despadronização e a rápida inovação em todas as dimensões produtivas, tornando imperativa a necessidade de lançar novos produtos ou de incorporar novas qualidades a estes novos produtos, criando, constantemente, necessidades de consumo. Sobre esse aspecto, a concepção de qualidade é redefinida e passa a ser compreendida como processos de aperfeiçoamento e agregação de valor à mercadoria, estabelecendo uma variação de modelos, estilos e funções. Antunes (2009) classifica a qualidade total como uma falácia, uma vez que quanto mais qualidade total a mercadoria tiver, menor será sua vida útil, pois na acumulação flexível o capital impõe a necessidade de um ciclo produtivo veloz e com rápida reposição no mercado. Essa característica tem impacto não somente na esfera do consumo mas também na produção, uma vez que essa dinamicidade suscita constante inovação nos meios de produção e na força de trabalho.

Souza Filho e Gurgel (2016) vão esclarecer que esse padrão de acumulação vai introduzir a *administração flexível* como modelo organizacional. Essa administração pauta-se na qualidade total (obsolescência planejada e acelerada dos produtos), desterritorialização do processo produtivo, flexibilização da circulação especialmente com a utilização da *internet*, flexibilização dos contratos de fornecimento e de prestação de serviços (terceirização); requisição de uma força de trabalho multifuncional e polivalente, flexibilização do horário de trabalho e precarização dos direitos trabalhistas. Os autores alertam, ainda, para a flexibilização da subjetividade do trabalhador através do estímulo ao desenvolvimento de características positivas para o capital como a leniência e a resiliência que:

[...] significa a capacidade de o trabalhador sofrer pressões e imposições, convivendo com esse estresse, sem se deixar abalar, sem se opor ou reclamar. Resiliência, portanto, pode custar a renúncia a valores éticos ou ideológicos; à expressão do pensamento e do sentimento (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 109).

Nesse terreno, ergue-se o toyotismo que apregoa o aumento da produtividade com a total eliminação de desperdícios e redução de custos, referindo-se às máquinas, aos trabalhadores e aos materiais. Souza Filho e Gurgel (2016) explicam que o toyotismo reconhece que a fonte de criação de valor está na exploração da força de trabalho, portanto, produzir com o contingente de trabalhadores reduzido está na centralidade desse sistema de produção. Dessa forma, busca-se que a quantidade mínima de trabalhadores tenha uma produção máxima em menor tempo. Para tanto, faz-se um grande investimento em aparatos tecnológicos e rearranjos organizacionais, como *Just-in-time*, *Kanban*, *team work*, entre outros.

Na perspectiva de controlar a força de trabalho e manter seu projeto de dominação hegemônica, o capital lança mão de recursos ideológicos que subordinam o trabalhador. Assim, estimula o trabalho cooperativo, participativo e em equipe. No que diz respeito à participação, Souza Filho; Gurgel (2016, p. 118) afirmam:

[...] o chamamento à participação se restringe ao “como fazer”. Pois a decisão sobre “o que fazer”, “para quem fazer”, e “quanto fazer” continuam centralizada na estrutura de comando estratégico da empresa, de que os trabalhadores não participam.

Um exemplo de materialização dessa prática são os Círculos de Controle de Qualidade (CCQ), em que os trabalhadores são chamados para opinar sobre o trabalho e sobre o produto. Nessa perspectiva, Antunes (2009, p. 57) elucida que os CCQ são:

[...] grupos de trabalhadores que são instigados pelo capital a discutir seu trabalho e desempenho, com vistas a melhorar a produtividade das empresas, convertendo-se num importante instrumento para o capital apropriar-se do *savoir-faire* intelectual e cognitivo do trabalho que o fordismo desprezava.

O autor em tela chama a atenção para uma das contradições que se manifestam nessa conjuntura, afirmando que o cenário de desemprego e recessão gerados pelo incremento tecnológico e redução da força de trabalho conduz os trabalhadores ao “envolvimento” nos processos gerenciais para a preservação dos seus empregos e não por aceitação e adesão aos valores institucionais. Posto isto, o autor afirma:

[...] ao mesmo tempo em que os trabalhadores devem demonstrar “espírito de cooperação” com as empresas, condição geral para a “boa implementação” do modelo de tipo toyotista, sua efetivação concreta tem se dado em um solo de frequente instabilidade. A possibilidade de perda de emprego, ao mesmo tempo em que empurra o trabalhador para a aceitação desses novos condicionantes, cria uma base desfavorável para o capital nesse processo de “integração”, na medida em que o trabalhador se vê constantemente sob a ameaça do desemprego. Essa contradição no interior do espaço fabril tem se mostrado como um dos elementos que mais dificultam para o capital a implementação de um processo de “envolvimento” da classe trabalhadora (ANTUNES, 2012, p. 80).

As transformações gestadas nas relações de produção direcionadas pela lógica da flexibilização produziram grande ônus para a classe trabalhadora. Netto e Braz (2012) argumentam que a redução e desconcentração do contingente de trabalhadores nas indústrias diminuíram o número de sindicalizados, o que contribuiu para a crise do movimento sindical e perda expressiva da capacidade de resistência e conquista da classe trabalhadora. Desse modo, a classe que vive do trabalho é lançada em condições adversas e predatórias, sendo submetida à redução salarial, à perda de direitos trabalhistas, ao crescimento das formas precarizadas de trabalho e ao desemprego enquanto fenômeno permanente.

Como já foi mencionado, Mészáros (2011) elucida que a intensificação das contradições é um dos modos do capital lidar com as disfunções da estrutura antagônica. Por esse ângulo, o toyotismo, enquanto processo de organização produtiva, direcionado para a ampliação da exploração da força de trabalho, desponta como uma das estratégias de intensificação da contradição entre capital e trabalho criada pelo sistema no padrão de acumulação flexível. Para tanto, deslocou as reivindicações dos trabalhadores do campo político para o campo produtivo, assim ressignificando essas reivindicações e lhes atribuindo novos sentidos e direção; ademais, utilizou-se de incrementação tecnológica para reduzir a força de trabalho humana e desterritorializou a industrialização, exportando-a para espaços de capitalismo periférico que possibilitasse a exploração da força de trabalho.

Para retomada dos padrões de acumulação e domínio totalizador, a ofensiva do capital também definiu um constructo teórico e ideológico para fundamentar as práticas políticas e econômicas designadas neoliberalismo. De acordo com Harvey (2008), o neoliberalismo é um projeto político para restabelecimento dos padrões de acumulação e do poder das elites econômicas. Esse projeto político estabelece que o bem-estar humano é efetivamente promovido por meio da liberdade e da capacidade empreendedora individual associada a uma estrutura institucional consolidada e voltada para a defesa da propriedade privada, livre mercado e livre comércio. Essa lógica “[...] sustenta que o bem social é maximizado se se maximizar o alcance e a frequência das transações de mercado, procurando enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado” (HARVEY, 2008, p, 13). Assim, o neoliberalismo atravessa todas as dimensões das relações sociais de produção e reprodução, incorporando-se na maneira cotidiana das pessoas pensarem, viverem e compreenderem o mundo.

Nessa lógica, o Estado, enquanto estrutura de comando político do capital, tem a função de estabelecer as condições apropriadas para o funcionamento dessas relações por intermédio das estruturas militares e legais que têm como objetivo central a proteção da propriedade privada, das liberdades individuais e do funcionamento apropriado do mercado. Ademais, “[...] se não existirem mercados (em áreas como a terra, a água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social, ou a poluição ambiental) estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado” (HARVEY, 2008, p. 12). Entretanto, o Estado não deve ultrapassar essas funções e os mercados uma vez criados devem sofrer intervenções mínimas dessa esfera.

Visando romper com as barreiras e limites postos pelas conquistas dos trabalhadores no *Welfare State*, o Estado é impelido a reduzir sua intervenção no campo social, se tornando alvo de profundas contrarreformas. Através dessa esfera, o capital avança com seu projeto de

reestruturação do padrão de acumulação, desregulamentando as legislações trabalhistas, privatizando a seguridade social, os complexos industriais estatais, e serviços de primeira importância, como distribuição de energia, água, saneamento, transporte, telecomunicações, entre outros. Dessa maneira, o campo mercantil encontra no processo de privatização de atividades antes restritas a regulamentação e administração do Estado, grandes oportunidades de investimentos e de aumento da lucratividade, provocando em grande medida a desnacionalização da riqueza produzida nos países. Sobre esse aspecto, Netto e Braz (2012, p. 239) esclarecem que “[...] o objetivo real do capital monopolista não é a ‘diminuição’ do Estado, mas a diminuição das funções estatais *coesivas*, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais”.

Harvey (2008) explica que, nesse contexto histórico, as propostas neoliberais tornaram-se rapidamente dominantes, uma vez que a defesa da dignidade humana e da liberdade individual tornavam-se valores centrais frente à ameaça do totalitarismo fascista e das ditaduras. Esse ideal também se opõe às formas de intervenção Estatal que priorizam os interesses coletivos em detrimento dos interesses de livre escolha, e situa o mercado como o único espaço possível para a materialização da liberdade individual e da dignidade humana. Esse receituário vai encontrar fundamento no pensamento do economista e filósofo austríaco Friedrich von Hayek, criador da Mont Pelerin Society, que contava com renomados economistas e filósofos, como Ludwig von Mises e Milton Friedman.

Brown (2021) elucida que o pensamento de Hayek estabelece o mercado e a moral como formas de atendimento das necessidades humanas e fundamento da liberdade. Ambos perduram e são válidos porque unem os humanos e estabelecem regras de conduta sem a necessidade da ação coercitiva do Estado. A moral e o mercado surgem espontaneamente e constroem uma ordem dinâmica, propagando por intermédio da tradição “[...] uma conduta propícia [*felicitous*] em grandes populações sem depender dos excessos da intenção humana ou das falácias da razão humana e sem empregar os poderes do Estado” (BROWN, 2021, p. 44). Por esse ângulo, a moral tradicional gera um *sistema herdado de valores* que tem mais amplitude, legitimidade e poder para promover a coesão social que a democracia.

Nessa racionalidade, a ordem e a evolução espontânea da sociedade constroem uma história humana verdadeiramente livre e progressiva, tornando inviável planejar e intervir em situações que visem resultados coletivos e justos, uma vez que os resultados são imprevisíveis e haverá continuamente vencedores e perdedores, até porque, segundo esse pensamento, “[...] a desigualdade é essencial para o desenvolvimento e a evolução não pode ser justa” (HAYEK, 1973, p. 74, apud BROWN, 2021, p. 47). Nesse contexto, opõe-se às políticas públicas e

intervenções estatais que promovam justiça social, alegando que esta ataca a liberdade individual e compromete a evolução, o desenvolvimento e a ordem espontânea da sociedade.

De acordo com Brown (2021), uma estratégia para desconstruir as lutas coletivas por justiça social e fortalecer a individualização dos trabalhadores foi a exaltação ao empreendedorismo em detrimento do trabalhador coletivo e o enraizamento da lógica da autoprovisão familiar e comunitária ao invés da proteção social estatal. Assim:

[...] a desmassificação foi substituída pela “empreendedorização” neoliberal e pela “capitalização humana” dos sujeitos, ao passo que reformas políticas visavam transferir quase tudo o que era proporcionado pelo Estado social para os indivíduos e famílias, fortalecendo-os ao longo do caminho (BROWN, 2021, p. 50).

Nesse contexto, onde existem apenas indivíduo e família orientados pelo mercado e pela moral, as contradições capitalistas e as relações de poder são invisibilizadas e tornam-se questões individuais, problemas pessoais a serem enfrentados pela esfera privada. Em vista disso, defende-se que a oferta de bem-estar social pelo Estado cria dependência e acomodação, comprometendo a competição necessária no âmbito do mercado; culpabiliza-sea população pobre por sua condição e naturaliza-se a posição das elites, hegemonicamente branca e masculina, assim difundindo um verdadeiro repúdio ao social (BROWN, 2021).

Visando conter as intervenções estatais no campo social, o neoliberalismo buscou limitar o poder político do Estado democrático, submetendo-o às coordenadas econômicas e às exigências de mercado, uma vez que a democracia compromete a liberdade ao impor a vontade da maioria sobre as minorias e o mercado permite que as preferências individuais prevaleçam. Por essa via, o neoliberalismo opôs-se à democracia e aos seus pilares de participação – controle social e soberania popular –, alterando “[...] os significados da democracia, reduzindo-a a um ‘método’ de estabelecer regras em vez de uma forma de governo, restringindo seu escopo ou apartando-a de governar” (BROWN, 2021, p. 76). Dessa maneira, a perspectiva de democracia tolerada pelos neoliberais é distanciada da igualdade política, da socialização de poder, da cultura da participação e de intervenções públicas voltadas para o bem comum que esteja para além da proteção das liberdades individuais.

A defesa do encolhimento do Estado na esfera social também foi uma diretriz do neoconservadorismo que emerge nos anos 1980, especialmente no governo de Ronald Reagan, e encontra nos pressupostos de Irving Kristol fundamentos que estabelecem os valores morais como complemento essencial ao livre mercado e à liberdade individual. Para tanto, enaltece os valores tradicionais como a família, o mercado e a religião a fim de construir uma cultura cívica e patriótica que garanta a estabilidade e impeça intervenções na

*esfera privada protegida* (BROWN, 2021).

Nessa conjunção, o neoliberalismo e o conservadorismo, apesar de possuírem concepções diferentes em alguns aspectos, estruturam uma arquitetura que desloca a oferta do bem-estar social, antes promovida pelo Estado, para a esfera familiar e recuperaram o protagonismo das instituições tradicionais e filantrópicas nas respostas às expressões da questão social. Assim, corroboramos com Brown (2021, p. 112) quando este afirma que: “Embora emanem de diferentes fontes e visem diferentes propósitos, as duas racionalidades [neoliberalismo e conservadorismo] se misturam para produzir forças obscuras de desdemocratização”.

Um ponto de convergência a se destacar entre as duas racionalidades é a centralidade da família. Para os neoliberais, a família é valorizada por interesses econômicos e para os neoconservadores por preceitos morais. Assim, unem-se no reconhecimento de que os laços familiares precisam ser fortalecidos, tornando-se a família uma instância primária de responsabilidade com seus membros, oferecendo, então, cuidado, educação, saúde e bem-estar. Ademais, a família também é uma estrutura de autoridade e promotora de disciplina capaz de conter os excessos democráticos e manter o controle de seus membros, especialmente aqueles que dependem dessa esfera para a sua reprodução (BROWN, 2021). Posto isto, a estrutura que se ergue dessa racionalidade opera de forma articulada e combinada desmonte da democracia e da provisão estatal de bem-estar social, com a ampliação da esfera privada protegida, mercantilizada e familiarizada.

Diante da negação do Estado, o mercado desponta como a esfera capaz de atender as necessidades sociais, pois possibilita uma vasta variedade de opções a serem escolhidas por grupos diversos, sem intervenções coercitivas, respeitando assim a liberdade individual e a ordem espontânea. Diante disso, “[...] quanto mais opções proporcionadas aos indivíduos, maiores as chances de que alcancem a satisfação integral de suas necessidades e, por conseguinte, a felicidade” (PEREIRA, 2013, p. 119). Em síntese, essa racionalidade não reconhece a existência de necessidades coletivas, e, portanto, não há meios universais para atendê-las. Dessa maneira, rejeitam o papel do Estado de bem-estar social na identificação de necessidades sociais e na oferta de meios para satisfazê-las através de bens e serviços públicos. Ademais, asseveram que a intervenção pública na vida privada é um ato autoritário que ameaça a liberdade.

A relação entre necessidades sociais e a provisão de meios para satisfazê-las está no cerne da constituição e efetivação dos direitos sociais e das políticas públicas. Segundo Pereira (2011), as necessidades sociais são critérios determinantes para a tomada de decisões

relacionadas à proteção social e constituem-se atualmente como objeto de interesse analítico por diversos segmentos intelectuais e políticos cujo aprofundamento esta pesquisa não comporta. Em meio à diversidade de abordagens, a autora em tela identifica uma polarização de ideias entre aqueles que consideram as necessidades sociais como estados subjetivos e relativos, portanto não identificáveis nem passíveis de serem transformadas em demandas coletivas com intervenção pública; e aqueles que reconhecem as necessidades sociais como fenômeno objetivo, passíveis de serem identificados e cujas satisfações podem ser planejadas e executadas pela esfera estatal.

A lógica neoliberal e neoconservadora, determinada para impulsionar a acumulação capitalista, oferece uma lente que caracteriza as necessidades sociais como preferências, desejos, sonhos de consumo que se apoiam no individualismo e nas aspirações subjetivas. Desse modo, tais necessidades não são identificáveis e, diante disso, não há parâmetros para construção e efetivação de políticas públicas, legitimando o mercado como espaço privilegiado para essas satisfações. Essa direção camufla os antagonismos do capital e naturaliza as contradições e desigualdades geradas pelo sistema, incidindo na construção de respostas ofuscadas e voluntaristas que não concretizam direitos sociais e não oferecem subsídios para a superação da ordem de opressão e exploração. Outrossim, tem contribuído para o desmantelamento de direitos sociais conquistados pelas lutas sociais que se gestam há décadas (PEREIRA, 2011).

A perspectiva marxista, a qual norteia a construção desta pesquisa, promove a concepção de necessidades sociais como fenômeno histórico decorrente de um conjunto de determinações que incidem na relação entre a natureza e o humano, em que este último cria sua necessidade e as formas de satisfazê-la, instituindo um processo histórico e social contínuo onde o trabalho, em seu sentido ontológico, figura como necessidade vital. Por esse ângulo, as necessidades humanas não se limitam à dimensão biológica, econômica ou material, mas considera:

[...] as necessidades propriamente humanas que, alicerçadas na consciência da liberdade, ensejariam aos homens a busca da libertação da fatalidade natural. Assim, da essência humana constam não apenas a sobrevivência mas também qualidades como trabalho (objetivação), a sociabilidade, a universalidade, a autoconsciência e a liberdade (PEREIRA, 2011, p. 59).

Pereira (2011) esclarece que o pensamento de Marx oferece uma diversidade de considerações sobre as necessidades humanas, que também se configuram como sociais. Em vista disso, concebe o conceito de necessidades sociais no campo histórico, filosófico e antropológico, em que o bem-estar estaria sobreposto aos interesses do capital, pois limitar as

necessidades sociais à dimensão econômica e de consumo é reproduzir a alienação capitalista de que a finalidade é a valorização do capital em si mesmo.

Considerando o modo de produção capitalista e o seu mecanismo de exploração e opressão, é possível reconhecer um conjunto de necessidades coletivas que se objetificam e universalizam na degradação das condições físicas e mentais da classe trabalhadora no processo produtivo e reprodutivo. Essa realidade concreta expressa a inabilidade do mercado em satisfazer as necessidades sociais evidenciando uma:

[...] incompatibilidade entre o princípio da soberania do consumidor, vinculado ao mercado, e o conceito de necessidades sociais, que serve de parâmetro para a formulação de políticas públicas como algo que extrapola e põe limites às forças livres desse mercado (PEREIRA, 2011, p. 51).

Pereira (2011), ancorada na teoria das necessidades de Doyal e Gough (1991), sustenta que as necessidades sociais são objetivas e universais. Objetivas “[...] porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais” (PEREIRA, 2011, p. 68), e universais porque “[...] todos os seres humanos, em todos os tempos, em todos os lugares e em todas as culturas têm necessidades básicas comuns” (PEREIRA, 2011, p. 66).

Por essa lente analítica, Pereira (2011) considera a existência de dois conjuntos de necessidades básicas: saúde física e autonomia, que são orientados por dois princípios centrais: participação e libertação. A saúde física é a condição mais básica para que os sujeitos possuam condições de exercer a participação e a libertação humana das formas de opressão, dentre elas a pobreza. Já a autonomia é a capacidade de valorar criticamente o mundo em que vive e de agir para transformá-lo sem arbitrariedades. Desse modo, “No horizonte dessa noção de autonomia está, em última instância, a defesa da democracia como recurso capaz de livrar os indivíduos não só da pressão sobre as suas liberdades (de escolha e de ação) mas também da miséria e do desamparo” (PEREIRA, 2011, p. 70). Isto posto, as necessidades sociais básicas não se esgotam em si mesmas, mas são etapas fundamentais para o alcance de patamares emancipatórios e civilizatórios que ultrapassem a sociabilidade capitalista.

É na contradição das classes em luta que as políticas sociais são instituídas e vão refletir a disputa dos elementos políticos e ideológicos que se dinamizam no contexto histórico da sua construção. Particularizando a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), especialmente o Trabalho Social com Famílias (TSF) no âmbito do PAIF, objeto deste estudo, é possível verificar nos marcos regulatórios a presença de diversos elementos problematizados neste capítulo, que se articulam às dimensões das determinações capitalistas

e às necessidades sociais, sinalizando que a direção da assistência social é um terreno em disputa. Põe-se em questão, neste estudo, compreender como essas dimensões se articulam para estruturar a PNAS, especialmente o Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF, e quais os mecanismos utilizados para combinar nesta política um carrossel conceitual eclético. É sobre essas bases que essa pesquisa se propõe a despendar um esforço investigativo nos próximos capítulos.

### 3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A DIREÇÃO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

A assistência social no Brasil é historicamente atravessada pelos elementos da formação social brasileira, sendo operada por um longo período sobre a lógica patrimonialista e conservadora. Inserida no campo da filantropia e da benemerência, ocupou por um importante período histórico o lugar da não política. Sua intervenção é hegemonicamente direcionada ao *lupemproletariado*, os segmentos mais pauperizados da classe trabalhadora, bem como os que não são funcionais para a exploração do capital, porém necessários para adensar as fileiras do exército de reserva. Inicialmente, a assistência social foi exercida, sobretudo, por grupos religiosos ou filantrópicos que não problematizavam a pauperização da classe trabalhadora, sendo esta naturalizada, tratada como desvios individuais e com intervenções coercitivas pela via do Estado.

Essa realidade perdurou até 1930, quando emerge um cenário de expansão capitalista, com um aumento da pauperização em decorrência da intensificação das contradições entre capital e trabalho, e com a organização da classe trabalhadora por meio dos sindicatos. Nesse cenário, o Estado intervém na questão social por meio da regulamentação do trabalho e impulsiona-se “[...] à construção do Estado Social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 106).

Nesse período, em 1937, no âmbito governamental, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que vai executar ações sobre uma perspectiva assistencialista e fragmentada. Em 1940, com a instituição da Legião Brasileira da Assistência (LBA), as ações passam a ser centralizadas, porém sem perder a sua perspectiva assistencialista, da ajuda e da benemerência, com ações executadas por prestação de serviços da rede conveniada.

São as lutas sociais inscritas no processo de redemocratização e a mobilização de amplos setores da sociedade que vão instituir a assistência social enquanto direito e política de proteção social na Constituição Federal de 1988. Assim:

[...] é a ampla movimentação da sociedade que vai permitir criar para a assistência social brasileira muito mais que um conjunto de práticas de benemerência, uma nova matriz, uma nova condição, uma nova visibilidade (YAZBEK, 2004, p. 23).

Ao lado da política de saúde e da previdência social, a assistência social passa a compor o conjunto da Seguridade Social brasileira. Apesar de alicerçar-se em valores e em

um formato social democrata, a seguridade social também reflete a correlação de forças e os interesses de classe que se relacionavam nesse período histórico, “um exemplo disso é a contraditória convivência entre universalização e seletividade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 145).

A crise capitalista global de 1970, que encontra bases teóricas e ideológicas no neoliberalismo para o resgate dos padrões de acumulação, também pressiona os países de capitalismo periférico a se adequarem. As décadas posteriores foram marcadas por reformas neoliberais e obstáculos que atribuíram novas dimensões às conquistas constitucionais de 1988. Desse modo, “[...] a seguridade social é em tese um campo de disputa, seja por parte do trabalho, seja por parte do capital que continuamente tenta adequá-la aos seus interesses hegemônicos” (MOTA; AMARAL, 2010, p. 182).

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993, reitera a assistência social como uma política pública, não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado. Estabelecida enquanto política pública, a lei traz em seu bojo princípios, diretrizes, competências e formas de financiamento dos entes federativos. Segundo Yazbek (2004):

Esta lei inova, e a Constituição também inova, ao afirmar para a assistência social um caráter não contributivo, pois ela é uma política pública não contributiva. Inova ainda ao afirmar a necessária integração das políticas sociais na resposta às necessidades dessa população. Ela inova com a participação da população no controle social, na gestão e na execução dessa política, ela desmonta um antigo Conselho Nacional de Serviço Social, um órgão clientelista e cartorial que era objeto no momento da promulgação da lei, de processos contra corrupção (YAZBEK, 2004, p. 24).

Apesar de materializar conquistas importantes da classe trabalhadora, a LOAS traz consigo acentuada tendência à seletividade e à focalização do acesso ao direito, além da inexistência de uniformidade, sistemática e de articulação entre as ações – fragilidade histórica da assistência social. Da Carta Constitucional de 1988 à LOAS passaram-se cinco anos, e desta última à aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, sucederam-se mais de uma década. O árduo caminho da benemerência ao direito é trilhado numa conjuntura adversa e contraditória, engendrada pelo ideário neoliberal de ajustes estruturais na economia e na intervenção do Estado na questão social.

A PNAS é instituída num movimento de resistência e amplo debate político em torno do reconhecimento dos direitos sociais dos seus usuários. Um marco desse processo histórico foi a IV Conferência Nacional de Assistência Social cujo conteúdo das deliberações versava sobre a construção e normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), posteriormente aprovado em 2005 por meio da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS).

Assim:

O SUAS está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2014, p. 61).

Na perspectiva de ultrapassar o passado da caridade e da ajuda, erguem-se estratégias técnicas e políticas no caminho da profissionalização da assistência social enquanto política pública. Assim, a PNAS e a instituição do SUAS preenchem algumas lacunas históricas ao estabelecer mecanismos de uniformidade, sistemática e articulação das ações. Ademais, trazna reestruturação do seu formato novas matrizes de conceitos, metodologias, base organizacional e controle das ações expressas em grande medida nos eixos estruturantes da Política. O novo marco legal da assistência social reitera o direito à proteção social a todos que dela necessitar, sem a prerrogativa de contribuição através da garantia das seguranças de sobrevivência (rendimento e de autonomia), de acolhida e convívio ou vivência familiar. A segurança de rendimento visa garantir que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência com dignidade humana, independente de suas limitações para o trabalho ou desemprego. A segurança de acolhida refere-se ao provimento de necessidades humanas básicas, tais como alimentação, vestuário e abrigo, necessidades próprias da vida em sociedade. A segurança de convívio visa garantir o direito à convivência familiar e comunitária com o objetivo de desenvolver potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais e políticas, contemplando a dimensão multicultural, intergeracional, interterritorial e intersubjetiva. Essas seguranças estruturam a identidade da assistência social enquanto política pública no conjunto da seguridade social (BRASIL, 2005).

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2014), “A desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento” (2014, p. 64). Nesse caminho, a PNAS divide as Proteções Sociais afiançadas em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade. A Proteção Social Especial é destinada a famílias e indivíduos em situação de risco social em decorrência de violência e outras violações de direitos.

Daremos destaque à Proteção Social Básica por estar situada, nesse espaço da proteção social, o objeto de reflexão deste estudo. A Proteção Social Básica “[...] tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o

fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33). O público-alvo desta proteção são as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e ou fragilização de vínculos familiares e comunitários. Em seu escopo estão serviços e benefícios, sendo eles os Benefícios Eventuais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosos. As ações tipificadas desta proteção devem ser executadas de forma direta no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), que é uma unidade pública estatal, territorializada, situada em área de vulnerabilidade social e abrangendo até 5000 famílias referenciadas. Conforme a NOB RH/SUAS, para esse quantitativo de famílias referenciadas é necessário que os CRAS possuam uma equipe mínima de 4 profissionais, sendo 2 assistentes sociais, 1 psicólogo e 1 profissional, que compõem o SUAS. É neste campo da proteção social e nesta unidade pública que é desenvolvido o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Segundo a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, o PAIF:

[...] consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida (BRASIL, 2014 p. 26).

Para tanto, utiliza-se de ações de caráter preventivo, proativo e protetivo, baseado no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, nos valores, nas crenças e nas identidades dos sujeitos e dos territórios. Além disso, deve intervir no combate a toda forma de preconceito, discriminação e violência nas relações familiares e comunitárias.

A busca pelo rompimento com práticas assistencialistas e desprofissionalizadas confere ao trabalho social com famílias um fazer profissional pautado em conhecimentos científicos, com norte teórico-metodológico, prático-operativo e ético-político que se alinham à defesa dos direitos sociais. Assim, o desenvolvimento do TSF deve apoiar-se em práticas sistemáticas, críticas e reflexivas que constroem conhecimentos a partir da leitura da realidade social e questione suas estruturas, buscando estratégias para modificá-las (BRASIL, 2012).

## A BASE ORGANIZACIONAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUPORTE AO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

A Política Nacional de Assistência Social reflete a correlação de forças e disputa

política que se dinamizaram no contexto histórico de sua instituição. Nesta arena, sujeitos políticos comprometidos com projetos societários democráticos e civilizatórios se deparam com os ditames do ideário neoliberal e conservador que imprime nas ações públicas uma direção, focalizada e seletiva para o enfrentamento das desigualdades. Tais contradições tornam-se explícitas no carrossel conceitual das novas matrizes teórico-metodológicas e na base organizacional que vai estruturar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A disputa pela direção social da assistência social engendra no marco regulatório um ecletismo conceitual que revela a característica multifacetada da política, sinalizando desafios empíricos, teóricos e político-organizativos. Tais aspectos se tornam evidentes nos sete eixos estruturantes da PNAS (Matricialidade sociofamiliar, Descentralização político-administrativa e territorialização, Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, Financiamento, Controle social e o desafio da participação popular/cidadão do usuário, Política de recursos humanos e Informação, monitoramento e a avaliação).

Os eixos estruturantes estabelecem as bases conceitual e organizacional do SUAS, definindo aspectos imprescindíveis para execução da política e instituindo elementos de padronização e normatização (BRASIL, 2005). Isto posto, perpassa toda formulação, implementação e execução dos serviços, benefícios, programas e projetos, dentre estes o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), objeto deste estudo. Por esse caminho, a análise dos significados que se conformam nos eixos estruturantes possibilita captar as contradições e os elementos que alicerçam o Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF.

Para a análise de conteúdo dos eixos estruturantes da PNAS utilizou-se o processo de categorização temática de cada eixo. Para tanto, buscou-se recortar nesse conteúdo específico as unidades de registros. Segundo Bardin (1979), a unidade de registro é a unidade base que confere significado ao conteúdo explorado. Por este caminho, para cada eixo utilizou-se as seguintes unidades de registro: Matricialidade sociofamiliar (família, familiares e matricialidade sociofamiliar); Descentralização político-administrativa e territorialização (descentralizado, descentralização, territorial, socioterritorial, territorialmente); Novas bases para a relação entre o Estado e a Sociedade Civil (sociedade civil, sociedade, governo, Estado, administração pública, entidades e órgãos, relação público e privada); Financiamento (econômico, financiamento, orçamento, recursos, financeiro, cofinanciamento); Controle social (participação popular, controle social, participação); A Política de recursos humanos (recursos humanos, servidor, equipes, funções/ocupações, trabalhadores); A informação, o monitoramento e a avaliação (monitoramento, avaliação, sistema de informação, informações). Em relação a unidade de contexto, recortou-se os parágrafos que em seu

conteúdo aparecem as unidades de registro designadas.

A construção das unidades temáticas se deu ancorada no materialismo histórico-dialético como referencial. As mesmas são unidades de significações construídas alinhadas ao referencial teórico que reflete as concepções, ideias e tendências presentes no documento. Dessa forma, “Fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1979, p. 68). Por esse caminho, foram construídas unidades temáticas que apontam as tendências de alinhamento com as necessidades sociais e com as determinações capitalistas presentes nos eixos estruturantes da PNAS. É válido ressaltar que nesta pesquisa não há a pretensão de esgotar cada um dos eixos estruturantes da PNAS, mas utilizá-los como ferramenta analítica para compreender a direção dada para o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF.

Considerando o caminho metodológico traçado, procedeu-se a análise do eixo estruturante matricialidade sociofamiliar. A relação Estado-família se imbrica no processo de constituição da sociedade capitalista e adquire configurações diferentes no tempo e no espaço, considerando os particularismos culturais. Segundo Miotto (2010), a família sempre ocupou nas políticas de proteção social lugares com perspectivas diversas que conduzem a caminhos analíticos diferentes. Nesse sentido, o percurso investigativo do eixo em tela aponta que a diversidade dessas concepções se dinamiza no seu conteúdo, sendo possível destacar diálogos com o referencial marxista e com o referencial funcionalista.

A pesquisa evidenciou que a abordagem da família nesse eixo se dá em relação à sua configuração, à posição que ocupa na Política de Assistência Social e em relação à sua função social. Elenca-se, ainda no conteúdo, a relação da matricialidade sociofamiliar com os princípios da PNAS e as respostas da referida política para a família. Tais elementos aparecem sistematizados na Tabela 1 ilustrada abaixo.

**Tabela 1** – Categorização do eixo estruturante Matricialidade sociofamiliar (continua).

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E.1 Matricialidade sociofamiliar	a) Configuração da família	a.1 Concepção da formatação e organização da família atrelada às relações de produção e reprodução social.	Em segundo lugar, é preponderante retomar que as novas feições da família estão intrínseca e dialeticamente condicionadas às transformações societárias contemporâneas, ou seja, às transformações econômicas sociais, de hábitos e costumes e ao avanço da ciência e da tecnologia (BRASIL, 2004, p. 41).  [...] as transformações ocorridas na sociedade contemporânea, relacionadas à ordem econômica, à organização do trabalho, à revolução na área da reprodução humana, à mudança de valores e à liberalização dos hábitos e dos costumes, bem como ao fortalecimento da lógica individualista em termos societários, redundaram em mudanças radicais na organização das famílias (BRASIL, 2004, p. 42).
E.1 Matricialidade sociofamiliar	a) Configuração da família	a.2 Família ampliada em contraponto à composição da família nuclear.	a.2.1 [...] podemos dizer que estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade (BRASIL, 2004, p.41).
E.1 Matricialidade sociofamiliar	b) Posição da família	b.1 Família como sujeito de direitos formalmente estabelecidos pelo Estado.	Essa correta percepção é condizente com a tradução da família na condição de sujeito de direitos, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Orgânica de Assistência Social e o Estatuto do Idoso (BRASIL, 2004, p. 42).  [...] para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (BRASIL, 2004, p. 41).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

No eixo estruturante matricialidade sociofamiliar a configuração da família está relacionada às transformações societárias vigentes, destacando as mudanças na ordem econômica, na organização do trabalho e nos instrumentos e meios de produção, marcados na atualidade pelo avanço da ciência e da tecnologia, como pode ser observado nas unidades de contexto a.1.1 e a.1.2, da Tabela 1. Tais características reconhecem que as relações sociais são forjadas nos processos de produção e distribuição dos meios que viabilizam o atendimento

das necessidades humanas (NETTO; BRAZ, 2012), sinalizando conexões com o conhecimento crítico produzido no campo da economia política.

Nesse viés, a unidade de contexto a.1.1 da tabela em estudo, atenta para a dimensão dialética das transformações societárias, pois indica o reconhecimento do movimento antagônico que se dinamiza no processo de vida real. Destaca-se, ainda, o olhar para a relação das transformações ocorridas na sociedade contemporânea, vinculada às mudanças econômicas e ao mundo do trabalho expressos na unidade de contexto a.1.2. Netto e Braz (2012), no estudo sobre Economia Política, esclarecem que na base da atividade econômica está o trabalho e que este estabelece os valores que constituem a riqueza social. Nesta direção, ratificam a categoria trabalho como indispensável para a compreensão do modo de ser dos homens e da sociedade.

Por esse ângulo, o conteúdo sinaliza que a PNAS não concebe a família como uma instituição natural e isolada, vinculada a condições biológicas ou consanguíneas, mas socialmente construída num processo histórico, “[...] podendo assumir configurações diversificadas em sociedades ou no interior de uma mesma sociedade, conforme as classes e grupos sociais heterogêneos” (TEIXEIRA, 2017, p. 64). Esses aspectos se reafirmam na PNAS ao considerar a família como um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou de solidariedade, em detrimento da configuração nuclear burguesa, como explicita a unidade de contexto a.2.1, da Tabela 1.

No que corresponde à configuração da família, a PNAS oferta aspectos analíticos que possibilitam a desnaturalização da divisão sexual do trabalho e dos papéis sociais, além da compreensão da família como uma instituição que reflete as contradições e correlações de força que se gestam na sociedade. Desse modo, se reconhece que “[...] a família não é homogênea, as relações entre seus membros são assimétricas, conservam diferenciações de gênero e de geração e são hierarquizadas” (TEIXEIRA, 2017, p. 64).

A posição da família é demarcada no conteúdo em análise como sujeito de direito conforme demonstra a unidade de contexto b.1.1. Tal posição remete à esfera estatal o dever de garantir a oferta de proteção social por meio das políticas públicas. Nesse sentido, corrobora-se com Teixeira (2017) ao afirmar que nessa formulação a família é discernida como instância a ser cuidada e protegida pelo Estado, e, para tanto, as políticas sociais necessitam ser desmercadorizantes e desfamiliarizantes, reduzindo a dependência do mercado e dos serviços familiares.

Embasada pelos estudos de Esping-Andersen, Miotto (2010) explana que a desmercadorização trata-se da possibilidade da família se manter sem depender do mercado e

a desfamiliarização implica na redução da responsabilidade da família na garantia do bem-estar social. Por essa perspectiva, “[...] as políticas públicas são pensadas no sentido de socializar antecipadamente os custos enfrentados pela família, sem esperar que a sua capacidade se esgote” (MIOTO, 2010, p. 171).

A pesquisa aponta para uma mudança de direção na PNAS ao abordar a função da família. Embora no conteúdo do eixo em estudo não esteja explícita a posição da família como agente de proteção social num contexto de redução do Estado, a análise das funções familiares postas pelo marco legal direciona para esse lugar. Ademais, é trilhado um caminho teórico diferente do disposto na construção da configuração e posição da família. Identifica-se na abordagem da função os referenciais teóricos se conectam à perspectiva funcionalista em que a família assume papéis integrativos de cuidado e socialização, visando manter o equilíbrio e a harmonia social. Assim, a família assume a função de provedora da proteção social e núcleo funcional da sociedade como demonstra a Tabela 2, continuação da Tabela 1.

**Tabela 2** – Categorização do eixo estruturante Matricialidade sociofamiliar (continuação).

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E.1 Matricialidade sociofamiliar	c) Função/papel da família	c.1 Família provedora da proteção social	c.1.1 [...] faz-se primordial sua centralidade no âmbito das ações da política de assistência social, como espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, provedora de cuidados aos seus membros (BRASIL, 2004, p. 41).
E.1 Matricialidade sociofamiliar	c) Função/papel da família	c.2 Família como base e núcleo funcional da sociedade	A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida (BRASIL, 2004, p. 41).  A importância da família no contexto da vida social está explícita no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil, quando declara que a “família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 2004, p. 41).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

A função da família ancora-se, ainda, na perspectiva familista que a concebe como centro do cuidado por natureza e, portanto, com capacidade imanente para tal função, desconsiderando a perversa incidência das expressões da questão social nas famílias mais pauperizadas (MIOTO, 2010). Essa direção ganha espaço nas políticas sociais com a crise do Estado de bem-estar social, com a emergência de novas forças político-econômicas e com as

transformações no mundo do trabalho, abrindo espaço para o ideário neoliberal e neoconservador, com perda acentuada da legitimidade das políticas sociais.

Segundo Miotto (2010), a concepção familista insere a proteção social na esfera privada ao estabelecer o mercado e a família como canais naturais de atendimento das necessidades dos sujeitos. A autora elucida que, por essa lente, o Estado intervém de forma pontual e temporária quando a família falha na sua função “natural” de proteção. Essa falha é vista a partir da incapacidade de administrarem os poucos recursos monetários que acessam, de desenvolverem estratégias de sobrevivência e convivência adequadas à harmonia social e de se organizarem em redes de solidariedade para responder às intempéries da vida.

A unidade de contexto c.1.1 da tabela em estudo ratifica a fundamentação na perspectiva familista ao estabelecer a família como espaço insubstituível de proteção e socialização de seus membros. Nesse caminho, a família se constitui como locus de proteção social e formação de personalidade dialogando com as funções estabelecidas para a família burguesa em que a harmonia e o equilíbrio interno é capaz de produzir o bem-estar social configurando-a como base e núcleo funcional da sociedade. Tal característica é reafirmada na unidade de contexto c.2.1 e c.2.2.

Zola (2015) esclarece que a família burguesa é marcada pela nuclearização das famílias, pela definição dos papéis do homem e da mulher e pelo fortalecimento dos vínculos de privacidade, cumplicidade e afetividade entre seus membros, tornando-se um “[...] sistema harmônico e facilitador do equilíbrio social” (ZOLA, 2015, p. 42). Nesse bojo, é valorizado o afeto, a confiança e o respeito mútuo, que ao ser abalado pode transformar a família no lugar de conflitos, assim gerando dificuldades. À luz do referencial funcionalista, as questões da família nuclear burguesa são desvinculadas das contradições do modo de produção capitalista que atravessam o contexto familiar, e são elaboradas como questões morais e individuais, configurando-se como caso de família, passíveis de julgamentos e punições. Desse modo:

Família é assumida simbolicamente como capaz de restaurar uma sociedade solidária e integradora, logo uma revitalização da família como agente de proteção social num contexto de regressão da participação do Estado Social (TEIXEIRA, 2017, p. 66).

Embora o modelo familista apresente-se hegemônico na realidade concreta da assistência social, o conteúdo da PNAS aponta para uma direção *protetiva* (MIOTTO, 2010) para as famílias, alinhado à garantia de direitos universais como exposto na Tabela 3, conclusão da Tabela 1, unidade de contexto d.1.1.

**Tabela 3** – Categorização do eixo estruturante Matricialidade sociofamiliar (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E.1 Matricialidade sociofamiliar	d) Diálogo com os princípios e diretrizes da PNAS	d.1 Matricialidade sociofamiliar: centralidade nas necessidades das famílias como ponte para o acesso universal	d.1.1 [...] a centralidade da família é garantida à medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista e em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 42).
E.1 Matricialidade sociofamiliar	d) Diálogo com os princípios e diretrizes da PNAS	d.2 Matricialidade sociofamiliar como estratégia de superação da focalização	d.2.1 Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada (BRASIL, 2004, p. 42).
E.1 Matricialidade sociofamiliar	e) Respostas da PNAS	e.1 Oferta de benefícios e serviços socioassistenciais	Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos (BRASIL, 2004, p. 41). [...] no sentido de reconhecer que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não só do beneficiário em prover sua manutenção mas também de sua família (BRASIL, 2004, p. 42). [...] se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 42).
E.1 Matricialidade sociofamiliar	e) Respostas da PNAS	e.2 Assistência social inscrita no caminho do processo de emancipação	e.2.1 Sendo assim, a política de Assistência Social possui papel fundamental no processo de emancipação destas, enquanto sujeito coletivo (BRASIL, 2004, p. 42).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

A assistência social historicamente tem direcionado suas ações para *indivíduos-problema* ou *situações-problema* (TEIXEIRA, 2017), atreladas às implicações da questão social nos segmentos mais pauperizados, aspectos ainda presentes nos marcos regulatórios contemporâneos. De modo antagônico, o conteúdo da unidade de contexto d.2.2 demonstra que o sentido de centralidade na família se põe alinhada à perspectiva crítica e protetiva, demandando a passagem de uma política pública residual e focalizada para uma política que atenda às necessidades da família por meio da expansão da provisão de bem-estar pelo Estado.

Sob essas bases, o conteúdo sistematizado nas unidades de contexto e.1.1, e.1.2 e e.1.3 apontam que as respostas da PNAS devem ser elaboradas em consonância com as necessidades das famílias, formulando e implementando benefícios em patamares aceitáveis e uma rede de serviços que ultrapasse os papéis sexistas e atenda às tarefas cotidianas de cuidado atualmente viabilizadas pela exploração do trabalho doméstico não pago, executado hegemonicamente pelas mulheres. O conteúdo também sinaliza que as respostas da PNAS engendram uma dimensão político-organizativa ao inserir a assistência social como ferramenta no processo de construção de sujeitos e lutas coletivas no caminho da emancipação, como demonstra o conteúdo da unidade de contexto e.2.1.

Apesar de refletir os avanços históricos das lutas políticas que se gestam na direção da assistência social, o teor do eixo estruturante matricialidade sociofamiliar espelha a presença de perspectivas antagônicas sobre a família e as respostas direcionadas a essa esfera social. Chama a atenção a coerência com a perspectiva crítica e protetiva das formulações concernentes à configuração e à posição da família, bem como as respostas a serem elaboradas pela assistência social. Entretanto, as funções requisitadas às famílias pela política alinham-se a uma dimensão conservadora e funcionalista de manutenção do *status quo* da família nuclear burguesa e toda sua estrutura de exploração e opressão eficaz para dinâmica de acumulação capitalista. Assim, as funções requisitadas à família pela PNAS demandam uma família posicionada como agente de proteção social, com composição nuclearizada (pai, mãe e filhos) e com capacidade imanente de cuidado e socialização. Nesse cenário, as respostas estatais possuem características pontuais e residuais capazes de responder aos desequilíbrios sociais provocados pelas falhas no papel da família. Desse modo, constatam-se incompatibilidades na incorporação da família na PNAS que revelam desafios empíricos para o planejamento e execução dessa política, e apresentam provocações no campo teórico, político e organizativo para desvelar tais contradições e construir um caminho de luta pela efetivação da universalização dos direitos sociais.

Além da família como foco da intervenção, a PNAS traz em seu escopo especial atenção para o território por ser este o espaço onde as expressões da “questão social” se materializam concretamente nas condições de vida dos sujeitos. Desse modo, a descentralização político-administrativa e a territorialização constituem-se nos marcos jurídicos normativos numa diretriz estratégica para consolidação da assistência social e também percorrem caminhos contraditórios de avanços e retrocessos expressos nos marcos regulatórios.

O estudo de Pereira (2009) esclarece que após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a descentralização foi concebida como sinônimo de municipalização, com repasse dos recursos da esfera federal para os municípios e que visava a pactuação destes com as instituições não governamentais para execução das ações de assistência social. Nessa via, a descentralização teve enfoque nas questões fiscais e prestação de contas entre os três níveis de governo, construindo as bases para a descentralização administrativa da política.

O estudo da autora em tela elucida, ainda, que no período de 1995 a 2002 o processo de descentralização direcionou-se para o enfrentamento da centralidade das ações no governo federal a partir de ajustes e pactuações político-administrativas entre os três níveis de governo. Essa etapa foi voltada para processos burocráticos e operacionais de habilitação dos municípios em detrimento da construção de uma nova dinâmica de pactuação federativa, secundarizando-se as possibilidades de participação e controle social da sociedade civil (PEREIRA, 2009).

Tais aspectos trazem os limites do seu tempo histórico, marcado pelo avanço atroz das medidas neoliberais e conservadoras em que a assistência social, buscando consolidar-se enquanto política promotora de direitos, tornou-se arena de lutas incansáveis contra as algemas das práticas clientelistas e da cultura do favor. Assim:

[...] não apenas a construção da política nacional de assistência foi bastante lenta e marcada por avanços e retrocessos, mas o próprio processo de descentralização, compreendido agora como a “municipalização” da política de assistência, apesar de iniciado timidamente a partir de 1989, ocorre com esparsas e rarefeitas orientações político-administrativas ao longo dos anos de 1990 (PEREIRA, 2009, p. 172).

Conforme mencionado anteriormente, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no início dos anos 2000, marcou uma virada no caminho institucional trilhado até então. No que diz respeito à descentralização político-administrativa, há de se destacar as deliberações referentes ao pacto federativo que teve na PNAS o detalhamento das atribuições dos três níveis de governo para execução das ações socioassistenciais, norteadas pelas instâncias de pactuação e deliberação.

Na análise do eixo estruturante descentralização político-administrativa e territorialização, foi possível identificar os novos elementos postos para a descentralização na perspectiva do SUAS com a incorporação de componentes democráticos importantes como demonstra a Tabela 4.

**Tabela 4** – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E.2 Descentralização político-Administrativa e Territorialização	a) Descentralização como paradigma da gestão pública.	a.1 Descentralização como diretriz que potencializa a participação.	a.1.1 No campo da assistência social, o artigo 6º, da LOAS, dispõe que as ações na área são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área (BRASIL, 2004, p. 43).
E.2 Descentralização Político-Administrativa e Territorialização	a) Descentralização como paradigma da gestão pública.	a.2 Descentralização como meio de transferência de poder, de decisão, de competências, de recursos e participação.	a.2.1 Descentralização efetiva com transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local (BRASIL, 2004, p.44).
E.2 Descentralização Político-Administrativa e Territorialização	a) Descentralização como paradigma da gestão pública.	a.3 Descentralização como estratégia para recorte territorial.	a.3.1 Dessa forma, uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade (BRASIL, 2004, p.44).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

A defesa da descentralização foi uma pauta atrelada ao processo de redemocratização, pois representava a possibilidade de ampliação da participação e controle social no âmbito local, bem como a inserção de novos sujeitos políticos na arena pública. Essa realidade visava provocar tensões na estrutura patrimonialista de poder e contribuir para a democratização do espaço público.

A compreensão da participação enquanto alicerce do federalismo está espelhada na unidade de contexto a.1.1 e a.2.1 do eixo em análise. Desse modo, o conteúdo em estudo denota a inserção da política de assistência social no horizonte democrático, com a institucionalização do controle social e de processos compartilhados de gestão, cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federados. Posto isto,

[...] a descentralização do SUAS traduz um processo mais complexo do que a municipalização do sistema, cujo objetivo é alcançar a lógica democrática do acesso a serviços de qualidade proposta pela PNAS e apresentada em forma de pacto federativo (PEREIRA, 2020, p. 69).

Nessa ótica, o SUAS exibe uma rede de serviços e benefícios que devem se articular com outras políticas setoriais com enfoque local, neste caso, priorizando o município como chão das ações e articulações socioassistenciais, como demonstra a unidade de contexto a.3.1. Apesar da maior capilaridade e participação nos processos decisórios, os estudos de Pereira (2009) e Pereira (2020) explicitam a manutenção da centralidade dos recursos e das decisões no governo federal e o esvaziamento do papel do governo estadual, o que remete à existência de paradoxos na consolidação do sistema.

A implementação do SUAS traz a abordagem territorial como um indutor do processo de descentralização, pois estabelece a realidade local como critério para o planejamento, monitoramento e execução das ações, como cita a unidade de contexto a.2.1. Apesar das contradições na incorporação da categoria, estabelecer o território enquanto base é fundamental para a organização democrática de uma política de garantia de direitos, pois a aproximação entre os serviços e a população, embora por si só não estabeleça garantias, potencializa o acesso e a participação popular.

A análise da categoria território no eixo estruturante em discussão revelou uma abordagem conceitual heterogênea, trazendo aproximações com a concepção relacional de território e um diálogo patente com a concepção instrumental. O conceito de território configura-se no movimento histórico da produção do conhecimento no campo das ciências sociais e naturais. Saquet (2007) destaca que é a partir dos anos 1960-1970, sob influência do materialismo histórico e dialético, que o conceito de território passa a ser utilizado de forma mais intensificada nos estudos do campo da Filosofia e das Ciências Sociais.

Segundo Andrade (1998), as ciências naturais concebem o território como área de influência e domínio de uma espécie animal, já as ciências sociais têm se debruçado sobre a perspectiva de território como espaço dominado e ocupado pelas classes sociais, bem como o papel do Estado no seu controle. Nesse horizonte teórico, o conceito de território não deve ser confundido com espaço, pois está relacionado à noção de poder e domínio.

Para Raffestin (1993), o espaço é anterior, preexistente ao território. Trata-se da matéria-prima onde não foi projetada nenhuma ação pelo humano. Desse modo, o território é constituído a partir do espaço onde é projetado o trabalho (energia e informação) e onde se estabelecem relações. Assim, “[...] o território se apoia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço” (RAFFESTIN, 1993 p. 144).

A constituição do território se dá mediada pelas relações de produção geradas pelas classes sociais, pelos meios e instrumentos de produção, logo é dinamizada pelo poder onde os atores estabelecem relações em sociedade, com a natureza, e se automodificam

(RAFFESTIN, 1993). Nesse movimento teórico se pauta uma questão fundamental para a compreensão relacional do território que é o conceito de territorialidade. De acordo com Raffestin (1993, p. 158) esse conceito “[...] reflete a multidimensionalidade do ‘vivido’ territorial pelos membros de uma coletividade, pelos membros de uma sociedade em geral”. Diante disso, é na dimensão da territorialidade que se expressa a forma pela qual as sociedades satisfazem suas necessidades.

Ressalta-se, ainda, o caráter dinâmico do território que adquire diferentes contornos no tempo e no espaço. Desse modo, as relações sociais e as relações com a natureza se movimentam e podem sofrer variações no tempo e no espaço, constituindo um processo de territorialização (um conjunto codificado de relações), desterritorialização (abandono do território ou supressão dos limites de fronteira) e reterritorialização (novas relações de produção e reprodução) (SAQUET, 2007, p. 78).

Considerando o aspecto dinâmico, Saquet (2007) sustenta que o território é construído social e historicamente como resultado do processo de domínio e relações de poder. Desse modo, a territorialização ou produção do território é marcada pela intersecção de tempos históricos e coexistentes (multiescalar) e pela conjugação entre aspectos da economia, política, cultura e natureza – que são elementos indissociáveis. Por esse ângulo, o movimento do território é determinado por elementos materiais e imateriais ao mesmo tempo, onde “A matéria e a ideia, conjugadas, estão em movimento constante, em que, há superações, articulações territoriais, internas e externas a cada território” (SAQUET, 2007, p. 71).

Santos (2006) traz na sua abordagem a técnica como elemento central na análise. Nessa perspectiva, considera a técnica como meio e instrumento pelos quais o homem produz e cria no espaço condições para a sua reprodução, sendo a técnica um elemento de constituição e transformação do território.

Ao analisar a história do território brasileiro, Santos e Silveira (2006) expõem o conceito de território usado, destacando que este é a soma e a síntese das histórias de suas regiões, além da importância de particularizar o espaço e o tempo, o local e o global. No processo histórico de uso do território, o meio técnico-científico-informacional aponta a forma de organização e regulação das relações de produção e reprodução, envolvendo trabalho vivo, trabalho morto e os recursos naturais. A esse processo nomeia de divisão territorial do trabalho que “[...] cria uma hierarquia entre lugares e redefine, a cada momento, a capacidade de agir das pessoas, das firmas e das instituições” (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 21).

A partir do referencial teórico apresentado, observa-se que a abordagem do território na PNAS estabelece aproximações com elementos conceituais trabalhados conforme aponta a Tabela 5, continuação da Tabela 4.

**Tabela 5** – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E.2 Descentralização Político- Administrativa e Territorialização	b) abordagem relacional do território: espaços de vida e do vivido	b.1 Território como <i>locus</i> de conhecimento da realidade	b.1.1 Exige-se agregar ao conhecimento da realidade adinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso (BRASIL, 2004, p. 44).
E.2 Descentralização Político- Administrativa e Territorialização	b) abordagem relacional do território: espaços de vida e do vivido	b.2 Território como significado vivo. Expressão do conjunto das relações sociais	Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam” (BRASIL, 2004, p. 44).  Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (BRASIL, 2004, p. 44).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

A PNAS estabelece o território como lócus de conhecimento para a organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios. Entretanto, observa-se que essa abordagem considera em alguns trechos o aspecto dinâmico do território como pode ser verificado na unidade de contexto b.1.1 da Tabela 5, e em outros uma perspectiva estática e passiva do território alinhada a uma abordagem instrumental e organizacional.

Seguindo na busca dos sentidos da categoria território, identificou-se a abordagem do mesmo como expressão do conjunto das relações sociais, interpretando o espaço com significado vivo a partir dos atores que dele se utilizam, como consta na unidade de contexto b.2.1 e b.2.2. Neste bojo, o autor Milton Santos é citado como referência teórica, porém os elementos centrais do seu pensamento não são suficientemente desenvolvidos nem articulados à particularidade da PNAS. Tal aspecto requer um exercício analítico para apreender a direção da assistência social no uso do território, bem como o seu lugar na organização e regulação

das relações de produção e reprodução que, para Santos (2006), se dá mediado pelo meio técnico-científico-informacional.

A PNAS demonstra a intenção de tornar-se uma política territorializada, entretanto, o conteúdo em análise aponta para a tentativa de conciliar a abordagem do território vivido, suas particularidades e dinâmica própria com a abordagem do território como delimitação administrativa de um lugar que fragmenta e estabelece regras e critérios para o acesso numa nítida contradição entre a seletividade e a universalidade (KOGA, 2013). A utilização da categoria território numa perspectiva administrativa e organizacional é expressamente posta no eixo como pode ser verificado na Tabela 6, continuação da Tabela 5.

**Tabela 6** – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
Descentralização Político-Administrativa e Territorialização	c) Território como base organizacional das ações socioassistenciais	c.1 Território como recurso para superação da fragmentação	c.1.1 Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política (BRASIL, 2004, p.44).
Descentralização Político-Administrativa e Territorialização	c) Território como base organizacional das ações socioassistenciais	c.2 Perspectiva territorial como estratégia para construir indicadores sociais	A partir daí, a Política Nacional de Assistência Social caracterizará os municípios brasileiros de acordo com seu porte demográfico associado aos indicadores socioterritoriais disponíveis [...] (BRASIL, 2004, p. 45).  A construção de indicadores a partir dessas parcelas territoriais termina configurando uma “medida de desigualdade intraurbana”. Esta medida, portanto, sofrerá variações de abrangência de acordo com as características de cada cidade, exigindo ação articulada entre as três esferas [...] (BRASIL, 2004, p. 45).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 7** – Categorização do eixo estruturante Descentralização político-administrativa e territorialização (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
Descentralização Político-Administrativa e Territorialização	c) Território como base organizacional das ações socioassistenciais	c.3 Recorte territorial como estratégia para identificar os problemas, as potencialidades e as soluções	c.3.1 Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas (BRASIL, 2004, p. 44).
Descentralização Político-Administrativa e Territorialização	c) Território como base organizacional das ações socioassistenciais	c.4 Intervenção do Estado focalizada nos problemas locais	c.4.1 [...] o novo paradigma para a gestão pública articula descentralização e intersetorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território (BRASIL, 2004, p. 44).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

Mencionou-se, na análise do eixo anterior, a característica histórica da assistência social de direcionar o seu atendimento a segmentos populacionais, seja pelas condições socioeconômicas, por condições geracionais, seja pela vivência de violações de direitos. Tais características, embora com contornos diferentes, permanecem na PNAS e determinam a sistemática organizacional dos serviços, programas, projetos e benefícios. Sobre esse aspecto, Koga (2013) alerta para o desafio da política pública de superar o olhar segmentado e homogêneo da demanda e da oferta e alinhar-se à dimensão territorial, assim:

[...] apesar dos avanços significativos e reconhecidos nos textos legais da política de assistência social, ainda permanece o legado da perspectiva homogeneizadora, que olha de forma exclusivamente segmentada as demandas e ofertas da política pública, desconectadas dos territórios onde ocorrem (KOGA, 2013, p.33).

A perspectiva homogeneizadora expressa na política se relaciona de forma contraditória com o conceito de território e territorialidade que se constituem na particularidade multidimensional do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade (RAFFESTIN, 1993). Como sinalizado na Tabela 6, unidade de contexto c.1.1, a aproximação com a categoria analítica território apresenta-se como um caminho, ainda em construção, para superar a prática segmentada da assistência social. Nesse sentido, Koga (2013) reitera:

Superar a perspectiva homogeneizadora dos segmentos constitui uma tarefa complexa em um campo de disputa política, pois, cotidianamente, são colocados, lado a lado, os paradigmas do direito e do favor, porque a proteção social, na sociedade brasileira, permanece como uma responsabilidade privada, circunscrita à esfera familiar e não pública (KOGA, 2013, p. 33).

Na relação contraditória entre a verticalização e homogeneidade da política de assistência social e a heterogeneidade e dinamismo da manifestação territorial, identifica-se que o território, como lócus operacional da política, aproxima-se do sentido de delimitação administrativa que viabiliza a aproximação e o conhecimento dos locais de vivência do público-alvo para subsidiar o processo de gestão. Desse modo, o território é incorporado no âmbito gerencial da política, como evidencia a unidade de contexto c.2.1.

A concepção instrumental do território, onde o mesmo é apropriado como meio para formulação, implementação, avaliação e monitoramento da assistência social, é patente. Nas unidades de contexto c.2.1 e c.2.2, fica explícita a utilização do território como elemento estratégico na construção de indicadores que irão subsidiar a delimitação gerencial do espaço, bem como desenhar as desigualdades que se gestam nos diferentes territórios. Essa dimensão aponta o perigo de considerar o território como espaço de manifestação de processos sociais desarticulados e estáticos em detrimento de uma abordagem dialética, que apreenda o território como síntese das relações de produção e reprodução social que se dinamizam do global ao local. Sobre esse aspecto, Santos (2006) alerta:

O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato do sentimento de pertencer àquilo que nos pertence (SANTOS, 2006, p. 97).

Essa realidade traz provocações que requerem recursos teórico-metodológicos e instrumentais capazes de apreender a complexidade da trama territorial e intervir nas múltiplas dimensões que se articulam nesse processo. Nesse caminho, destacamos a unidade de contexto c.3.1 que indica o recorte territorial como ferramenta para identificar os problemas, as potencialidades e as soluções para conjuntos populacionais em situações similares. Nesta unidade de contexto, chama atenção a tendência de conceber as desigualdades em si mesmas, distanciando-se da dimensão de totalidade que as considera como resultantes do processo de acumulação capitalista, dinamizada pela exploração da força de trabalho e pelos antagonismos das classes em luta. Ademais, reitera o olhar estático e de passividade para o território, tomando-lhes como aptos a receber as intervenções públicas elaboradas alheias às suas dinâmicas particulares.

Isto posto, corrobora-se com Santos e Silveira (2006), autores que destacam o território como ator com papel ativo, cristalizando elementos antigos e construindo novas racionalidades no processo histórico. Desse modo, cada momento histórico é composto por um sistema de técnicas que incluem, de um lado, a materialidade e, de outro, modos de organização e regulação política e de mercado. Assim, nos territórios incidem determinações do local e do global que se intensificam no processo de globalização e financeirização e, portanto, não devem ser consideradas de forma desarticulada e em si mesmas.

As tendências apontadas pelos sentidos da abordagem instrumental do território estão alinhadas às determinações capitalistas neoliberais para enfrentamento das desigualdades sociais que são reduzidas à pobreza. Nesse bojo, a pobreza é compreendida como um fenômeno atrelado a privações econômicas, sociais, educacionais etc., que provocam ausência de capacidade para responder às situações de risco social, o que torna o indivíduo ou família vulnerável. Diante dessa realidade, as políticas sociais são formatadas para enfrentar a pobreza por meio da promoção de oportunidades para o desenvolvimento de capacidades individuais.

A política de assistência social ancora-se no território para identificar os problemas, as potencialidades e as soluções, como pode ser observado na unidade de contexto c.3.1 da Tabela 7. Essa perspectiva aponta para a funcionalidade da abordagem instrumental do território ao caráter focalista e seletivo da assistência social, que direciona serviços, programas, projetos e benefícios para a população mais pauperizada e desprotegida de um determinado território. Tais aspectos podem ser observados na unidade de contexto c.4.1.

A análise de conteúdo do eixo estruturante *Descentralização político-administrativa e territorialização* expressa avanços no caminho da democratização e da ocupação da sociedade civil na esfera pública, entretanto, revela a árdua disputa pela direção política da assistência social, manifestando provocações em meio aos antagonismos conceituais e empíricos a serem enfrentados através da práxis política.

Considerando o histórico de execução da assistência social por entidades filantrópicas e a inserção de novos sujeitos na arena pública ampliando a participação da sociedade civil, a PNAS estabelece as bases para essa relação na institucionalidade inaugurada pelo SUAS. Desse modo, as novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade se constituem em eixo estruturante que vai direcionar a organização da rede socioassistencial, estabelecendo os papéis do Estado e da sociedade civil na operacionalização do SUAS, como demonstra a Tabela 8.

**Tabela 8** – Categorização do eixo estruturante *Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade* (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E3 - Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade.	a) Papel do Estado	a.1. Estado como esfera responsável pela condução da política.	a.1.1. A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política (BRASIL, 2004, p. 47).
E3 - Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade.	a) Papel do Estado	a.2. Estado como coordenador das ações socioassistenciais.	a.2.1 No entanto, somente o Estado dispõe de mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade (BRASIL, 2004, p. 47).

---

<p>E3 - Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade.</p>	<p>a) Papel do Estado a.3. Administração pública com a função de desenvolver a formação de redes, novas formas de relacionamento interorganizacional entre agências estatais e entre Estado e sociedade civil.</p>	<p>a.3.1 Para tanto, a administração pública deverá desenvolver habilidades específicas, com destaque para a formação de redes. A noção de rede tem se incorporado ao discurso sobre política social. Nos anos recentes, novas formas de organização e de relacionamento interorganizacional, entre agências estatais e, sobretudo, entre o Estado e a sociedade civil, têm sido propostas pelos atores sociais (BRASIL, 2004, p. 47).</p>
		<p>É condição necessária para o trabalho em rede que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as organizações não governamentais (ONGs), organizações governamentais (OGs) e os segmentos (BRASIL, 2004, p. 48).</p>
		<p>A gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado estimule a sinergia e gere espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso (BRASIL, 2004, p. 47)</p>

---

O papel do Estado, delimitado no eixo estruturante em estudo, tem estreita relação com a *contrarreforma* (BEHRING, 2003) do Estado brasileiro empreendida em 1990 sob a égide neoliberal. Essas contrarreformas instituíram uma nova administração pública dotada demais flexibilidade, passíveis de adaptações e voltada para a qualidade e eficiência, estabelecendo um nítido diálogo com os padrões de acumulação capitalista vigente.

Segundo Paula (2005), o receituário neoliberal recomenda a transferência para a iniciativa privada de serviços que podem ser realizados em condição de livre mercado, pois, supostamente, a competição aumentaria os índices de eficiência e qualidade. Por esse ângulo, requisitou a separação no âmbito do Estado das atividades de planejamento e execução, definindo os centros formuladores das políticas públicas e as unidades operacionais. Tal receituário postulava, ainda, que a formulação das políticas públicas ficasse a cargo dos ministérios e que a execução, a depender da natureza do serviço, fosse relegada ao setor privado e filantrópico. Na seara da privatização, demandou – como forma de monitoramento e controle dos serviços – a criação de agências reguladoras das atividades públicas conduzidas pelo setor privado. Nesse contexto, o campo do bem-estar social perde legitimidade no âmbito estatal e passa a ser executado com foco nos segmentos mais pauperizados, delegando para o setor filantrópico aquelas ações menos atraentes para o mercado.

O estudo de Paula (2005), ao analisar o plano de reformas proposto por Bresser Pereira, em 1998, elucida que as ações foram divididas em atividades exclusivas do Estado e atividades não exclusivas do Estado. No campo das atividades exclusivas do Estado estão a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas. Essas atribuições são reafirmadas na unidade de contexto a.1.1 da Tabela 8, que atribui ao Estado em cada esfera de governo a primazia da responsabilidade na condução da política de assistência social, abrindo espaço para a flexibilidade necessária para a intervenção privada no campo da execução.

Nas atividades não exclusivas do Estado estão os serviços caracterizados como competitivos (saúde, assistência social, educação, etc.), que seriam prestados pela iniciativa privada e pelas organizações sociais que integram o setor público não estatal. Além dos serviços competitivos, estão nesse campo as atividades auxiliares e de apoio (ex. limpeza, transporte, vigilância, etc.), que seriam terceirizadas. A inserção da assistência social nesse terreno exige um governo com habilidades para coordenar as ações socioassistenciais e os sujeitos e instituições envolvidos nesse processo. Assim, postula-se um governo catalisador capaz de formar parcerias com a iniciativa privada e organizações comunitárias para prestação de serviços públicos (Paula, 2005).

Em sintonia com a cartilha neoliberal, o teor do eixo estruturante em análise reitera a perspectiva de um governo com a função de estimular, coordenar e desenvolver redes, bem como articular formas de relacionamento interorganizacionais entre o Estado e a sociedade civil, como pode ser identificado no conteúdo das unidades de contexto a.2.1, a.3.1, a.3.2 e a.3.3.

No que concerne ao papel da sociedade civil, o conteúdo do eixo em tela traz duas dimensões no mínimo divergentes. A primeira estabelece o papel da sociedade civil como parceira na execução das ações socioassistenciais e a segunda lhe atribui o papel do controle social e da luta política como consta na conclusão da Tabela 9.

**Tabela 9** – Categorização do eixo estruturante Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E3 - Novas bases para a b) relação entre o Estado e a sociedade	Papel da sociedade civil	b.1.Sociedade civil como parceira complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais	[...] a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda, o papel de exercer o controle social sobre a mesma (BRASIL, 2004, p. 47). A Lei Orgânica de Assistência Social propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar (BRASIL, 2004, p. 46).
E3 - Novas bases para a b) relação entre o Estado e a sociedade	Papel da sociedade civil	b.2. Sociedade civil como instância de controle social	b.2.1. Vale ressaltar a importância dos fóruns de participação popular, específicos e, ou, de articulação da política em todos os níveis de governo, bem como a união dos conselhos e, ou, congêneres no fortalecimento da sociedade civil organizada na consolidação da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 47).

---

E3 - Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade	a) Papel da sociedade civil b.3. Entidades da sociedade civil como parceira na gestão e na luta pela garantia de direitos	b.3.1. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social (BRASIL, 2004, p. 47).
--	--	--

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

A primeira dimensão está explícita na unidade de contexto b.1.1, que demonstra um alinhamento com as diretrizes da *contrarreforma* do Estado, transferindo a responsabilidade das atividades públicas para a sociedade, como forma de participação desta nas ações que visam potencializar as respostas aos problemas sociais brasileiros. Ademais, insere a sociedade civil como promotora de proteção social, tecendo mais um elo de articulação no campo privado para oferta dessa proteção, o que dificulta a configuração da assistência social enquanto direito. Sobre esse aspecto, corroboramos com Chaves (2018) ao afirmar que:

[...] a noção de participação é ressignificada como parceria, oferta de serviços de forma complementar, assistencialista, filantrópica, benemerente. Dessa forma, se torna inviável e impossível atingir o campo da cidadania e dos direitos, configurando-se apenas como uma intenção, que não tem correspondência direta com a forma de implementação via rede socioassistencial (CHAVES, 2018, p. 9).

A segunda dimensão envolve a sociedade civil no campo da participação na formulação e implementação da política de assistência social e no controle social desta. Tal dimensão vincula-se às pautas democráticas das lutas sociais gestadas nos anos 1970 e 1980, quando a sociedade requisitou participação na gestão do interesse público, adquirindo importantes conquistas na Constituição de 1988. Desse modo, remete à institucionalização de espaços democráticos na esfera pública como os conselhos, bem como a outras instâncias de articulação e pactuação, valorizando-os como espaços de luta política que contribuem para a consolidação da assistência social, como consta nas unidades de contexto b.2.1.

A unidade de contexto b.3.1, ao agrupar no mesmo âmbito textual a lógica da complementaridade dos serviços ofertados pela sociedade, a (co)gestão e a luta pela garantia de direitos revela a tentativa da Política de Assistência Social de conciliar elementos conceituais que caminham em direções sócio-políticas antagônicas. A participação é uma estratégia de gestão democrática que se articula ao processo de mobilização e organização da

classe trabalhadora, potencializando “[...] ações coletivas voltadas para a ampliação do atendimento das demandas, necessidades e interesses das classes subalternas” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 75). A complementaridade da oferta de serviços pela sociedade civil caminha na direção oposta ao reconhecimento e à ampliação da proteção social, pois materializa a dinâmica de privatização que se operacionaliza por meio das entidades e organizações da sociedade civil, pelo mercado e pela família.

O eixo *Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade* reedita aspectos da filantropização histórica da assistência social, delegando para a sociedade civil responsabilidades no campo operacional dos serviços socioassistenciais. Desse modo, embora incorpore elementos democráticos em sua composição, “[...] alimentam uma ambiguidade muito útil à manutenção do *status quo* e à preservação do capitalismo” (CHAVES, 2018, p. 8).

A herança histórica da assistência social no Brasil, marcada pela cultura política do favor como produto da escravização e do patrimonialismo, imprime um processo tardio de regulamentação da política e, de forma mais acentuada, sua inserção no orçamento público brasileiro. A Tabela 10, elaborada para subsidiar a análise do eixo estruturante *financiamento*, revela elementos que reiteram o percurso de enfrentamento e superação, continuidades e rupturas de tendência progressistas e conservadoras que se entrelaçam no campo da assistência social (YAZBEK; RAICHELIS, 2018).

**Tabela 10** – Categorização do eixo estruturante *Financiamento* (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
------------------	----------------------	-------------------------	----------------------------

E4 - Financiamento	a) Previsão constitucional de financiamento para a assistência social	a.1. Previsão legal de financiamento	<p>a.1.1. Tendo sido a assistência social inserida constitucionalmente no tripé da Seguridade Social, é o financiamento desta a base para o financiamento da política de assistência social [...] (BRASIL, 2004, p. 48).</p> <p>a.1.2. O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195, da Constituição Federal de 1988, instituindo que, através de orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais (BRASIL, 2004, p. 48).</p>
E4 - Financiamento	b) Crítica ao modelo tradicional de financiamento da assistência social	b.1. Crítica ao financiamento centralizado, genérico e segmentado	<p>Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais (BRASIL, 2004, p. 49).</p> <p>Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados (BRASIL, 2004, p. 49).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 11** – Categorização do eixo estruturante *Financiamento* (continuação)

Categoria	Subcategorias	Unidade temática	Unidade de contexto
-----------	---------------	------------------	---------------------

---

E4 - Financiamento	b) Crítica ao modelo tradicional de financiamento da assistência social	b.1. Crítica ao financiamento centralizado, genérico e segmentado	Outro elemento importante nessa análise da forma tradicional de financiamento da política de assistência social são as emendas parlamentares que financiam ações definidas desarticuladas do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo (BRASIL, 2004, p. 49).
--------------------	---	---	--

Ainda deve ser ressaltado no modelo de financiamento em vigor a fixação de valores per capita, que atribuem recursos com base no número total de atendimentos e não pela conformação do serviço às necessidades da população, com determinada capacidade instalada (BRASIL, 2004, p. 49).

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

As unidades de contexto a.1.1 e a.1.2 da Tabela 10 reafirmam a relevância da incorporação da assistência social no campo das políticas de seguridade social, pois é a partir desse processo que se delimita a base de financiamento desta política e seu lugar no fundo público. Assim, estabelece as fontes de custeio bem como o modelo de cofinanciamento a ser seguido pelas três instâncias de governo, atendendo ao princípio da participação e descentralização político-administrativa.

Segundo Couri e Salvador (2017), os dispositivos constitucionais só foram regulamentados em 1993, com a LOAS, rompendo com a omissão histórica de alocação de recursos para o financiamento da assistência social. Entretanto, apesar da regulamentação e da criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), em 1996, “[...] somente no ano 2000 com a entrada em vigor da Portaria SOF/42/99 que foi criada a Função orçamentária ‘8 - Assistência Social’ no orçamento público brasileiro” (COURI; SALVADOR, 2017, p. 84).

Acerca do financiamento da seguridade social, cabem algumas reflexões relativas à política de ajustes fiscais e às contrarreformas do Estado, que vão cooptar o orçamento da seguridade social, antes mesmo da implementação formatada constitucionalmente. O orçamento da seguridade social é composto, principalmente, pelas contribuições sociais, a saber: Recursos dos concursos de prognósticos, Contribuição Social do PIS/Pasep, Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição

Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Desse modo, Salvador e Teixeira (2014) esclarecem que as fontes tributárias que financiam as políticas sociais advêm do consumo e da renda dos trabalhadores, destacando ser esse um modelo de tributação regressivo, pois mantém uma relação inversa com a renda do contribuinte, penalizando aqueles de menor poder aquisitivo, ao passo que subtrai valores dos poucos recursos acessados pela classe trabalhadora.

Não bastando a dimensão regressiva do orçamento da seguridade social, o capital constrói, ainda, estratégias predatórias de subtração do fundo público. Nesse sentido, Salvador (2017) esclarece que, em 1993, entra em curso uma política de ajuste fiscal atrelada à contrarreforma do Estado que minou a capacidade de implementação e universalização das políticas de proteção social, dentre elas a Política de Assistência Social. Nesse bojo, o autor ressalta dois instrumentos de subtração dos recursos públicos, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e as renúncias tributárias à seguridade social.

A DRU passou a vigorar nos anos 2000 e prevê, atualmente, a utilização livre de 30% das receitas de tributos federais, cumprindo “[...] uma perversa ‘alquimia’ de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário” (SALVADOR, 2017, p. 429). As renúncias tributárias são mecanismos de isenção fiscal oferecidos pelo Estado a regiões, entidades beneficentes e setores econômicos, garantindo a manutenção dos padrões de acumulação de capital em detrimento das respostas às demandas do trabalho pela via das políticas sociais. É pertinente ressaltar que a dinâmica de subtração de recursos públicos, engendrada pela DRU e pelas renúncias fiscais, passa ao largo do controle social, pois este só está previsto para os fundos especiais cuja gestão orçamentária tem finalidade específica, como o Fundo Nacional de Assistência Social (TEIXEIRA; SALVADOR, 2014).

A escalada neoliberal entrelaça-se à indelével característica filantrópica da assistência social com impactos no modelo de financiamento nos anos 1990, o qual, em alinhamento com as diretrizes da contrarreforma do Estado, teve como aspecto central o repasse de recursos para a sociedade civil executar as ações socioassistenciais. Nesse cenário, a parceria com as instituições privadas era firmada por meio de termo de referência e o financiamento não era repassado diretamente aos municípios, resultando em ações desarticuladas, fragmentadas e distantes da realidade concreta dos territórios e da população (BRASIL, 2013).

Na problematização do eixo estruturante *Descentralização política-administrativa e territorialização* observou-se que a década de 1990 foi caracterizada por um processo de municipalização, que teve o objetivo de instrumentalizar os municípios para a gestão financeira e administrativa da assistência social. Desse modo, ainda nesse período histórico,

tem-se a criação dos Fundos Municipais da Assistência Social (FMAS) e o repasse de recursos financeiros diretos para os municípios, porém isso não abrandou a legitimidade das instituições privadas na execução das ações socioassistenciais.

Embora permeado por contradições, o SUAS traz avanços significativos para o financiamento da assistência social e elabora críticas contundentes ao modelo empreendido até então, como demonstram as unidades de contexto b.1.1, b.1.2, b.1.3 e b.1.4, das tabelas 10 e 11. Desse modo, o financiamento na perspectiva do SUAS tenciona a lógica operacional instalada e sistematiza um modelo de cofinanciamento com repasse fundo a fundo a partir da existência de planos de ação e em consonância com os princípios democráticos de participação, transparência e controle social nas três esferas de governo, como sinalizam abaixo as unidades de contexto b.2.1 e b.2.2 da continuação da Tabela 11.

**Tabela 12** – Categorização do eixo estruturante *Financiamento* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E4 - Financiamento	b) Financiamento na perspectiva do SUAS	b.2. Modelo de financiamento descentralizado e participativo	<p>No Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo (BRASIL, 2004, p.49).</p> <p>[...] respeitando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, nova sistemática de financiamento deve ser instituída, ultrapassando o modelo convencional e estabelecendo o repasse automático fundo a fundo no caso do financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social (BRASIL, 2004, p. 50).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 13** – Categorização do eixo estruturante *Financiamento* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E4 - Financiamento	b) Financiamento na perspectiva do SUAS	b.2. Modelo de financiamento descentralizado participativo	<p>[...] o financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social (BRASIL, 2004, p. 49).</p> <p>[...] financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar [...] (BRASIL, 2004, p. 50).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

As unidades de contexto b.2.3 e b.2.4 demonstram que a PNAS traz as diretrizes para o financiamento do SUAS, que foi regulamentado pela Norma Operacional Básica (NOB), em 2005, e reeditado em 2012. Nesse caminho, direciona-se para a implementação de um financiamento com coparticipação e com piso estabelecido por níveis de proteção social, tendo por base o porte do município. Destaca-se, ainda, a operacionalização do financiamento dos benefícios que se dá por transferência direta do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os beneficiários, sem intermédio dos estados e municípios. Tal modelo contrapõe-se ao financiamento por atendimento *per capita*, centralizado em programas e projetos sociais de natureza descontinuada em funcionamento antes do SUAS.

Salvador e Teixeira (2014) alertam para o caráter político do orçamento, pois o consideram como expressão das reivindicações da luta de classes, além de revelar sobre qual classe recai o ônus da tributação e qual classe se beneficia dos gastos do orçamento público. Por esse ângulo, fazem algumas ponderações sobre o financiamento da assistência social, destacando a discrepância na divisão dos recursos para os serviços, benefícios, programas e projetos. Com a instituição da PNAS, ocorre a destinação de mais de 80% do orçamento para o custeio dos benefícios de transferência de renda e a subjugação dos serviços socioassistenciais a orçamentos vegetativos. Isto posto, corroboramos com Mota (2010) ao declarar que a afirmação da assistência social no campo dos direitos sociais tem sido operada pela via dos programas de transferência de renda, cujo financiamento tem características preponderantes de regressividade. Assim, os benefícios de transferência de renda não revelam “[...] uma transferência de recursos do capital para os trabalhadores, ou, se preferirem, dos ricos para os pobres e, sim, sugere[m] uma redistribuição de renda entre os próprios trabalhadores” (MOTA, 2010, p. 159).

As diretrizes postas pela PNAS para o financiamento alinham-se à lógica da complementaridade das ações socioassistenciais pela sociedade civil, conforme o conteúdo problematizado no eixo estruturante *Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil*. A unidade de contexto b.3.1, contida na Tabela 15, aponta esse entrelaçamento e a previsão de financiamento para as entidades sociais que possuem o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

**Tabela 14** – Categorização do eixo estruturante *Financiamento* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E4 - Financiamento	b) Financiamento na perspectiva do SUAS	b.3. Financiamento das entidades sociais	b.3.1. [...] a definição das responsabilidades e papéis das entidades sociais declaradas de utilidade pública federal, estadual e, ou, municipal e inscritas nos respectivos conselhos de assistência social, no que tange à prestação de serviços inerentes a esta política, incluindo-se as organizações que contam com financiamento indireto mediante isenções oportunizadas pelo Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEAS) (BRASIL, 2004, p. 51).

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 15** - Categorização do eixo estruturante Financiamento (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E4 - Financiamento	b) Financiamento na perspectiva do SUAS	b.4. Inexistência de vinculação orçamentária constitucional	<p>A história demonstra que, nas quatro edições da Conferência Nacional de Assistência Social, nos dezanos desde a promulgação da Lei nº 8.742/93 – LOAS, a proposta pela vinculação constitucional de, no mínimo, 5% do orçamento da Seguridade Social para esta política em âmbito Federal e de, minimamente, 5% dos orçamentos totais de estados, Distrito Federal e municípios, tem sido recorrente (BRASIL, 2004, p. 51).</p> <p>Na quarta edição dessa conferência, realizada em dezembro de 2003, foi inserido um novo elemento às propostas anteriormente apresentadas, ou seja, que os 5% de vinculação no âmbito Federal em relação ao orçamento da Seguridade Social, seja calculado para além do BPC. Isso posto, até que se avance na discussão da viabilidade e possibilidade detal vinculação, recomenda-se que estados, Distrito Federal e municípios invistam, no mínimo, 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área, por considerar a extrema relevância de, efetivamente, se instituir o cofinanciamento [...] (BRASIL, 2004, p. 51).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

Para as entidades sociais, a PNAS prevê o financiamento indireto – também nomeado gastos tributários – oportunizado pelas isenções fiscais que ao serem concedidas reduzem o quantitativo de recursos que entram nos cofres públicos, contribuindo para o desfinanciamento da assistência social. Ademais, a oferta dos serviços socioassistenciais por entidades beneficentes denotam a perspectiva conservadora da ajuda e da benesse que se distancia da lógica do direito preconizada pelo SUAS (COURI; SALVADOR, 2017).

As isenções tributárias tornaram-se um importante instrumento da política econômica com tendência crescente desde 2003. O estudo de Couri e Salvador (2017) demonstra que no período de 2003 a 2016 as desonerações no âmbito da assistência social saltaram de R\$ 4,6 bilhões (2003) para R\$ 12,5 bilhões (2016). Os autores apontam, ainda, que o valor de R\$12,5 bilhões concedido por meio de isenções fiscais, em 2016, corresponde a cinco vezes o valor gasto com despesas diretas na rede de serviços do SUAS no mesmo ano, sinalizando a presença da dimensão conservadora e filantrópica no campo da assistência social.

O estudo de Mestriner (2001), ao analisar os passos iniciais da assistência social na arquitetura democrática institucional proposta pela constituição, expõe que na primeira Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1995 com o tema *Assistência Social - Direito do cidadão, dever do Estado*, foi deliberada a necessidade da fixação de, no mínimo, 5% do orçamento da seguridade social para a assistência social. As unidades de contexto b.4.1 e b.4.2 demonstram que, nove anos depois da primeira deliberação, a PNAS reitera a importância da fixação do mesmo percentual orçamentário para a materialização da política. Tal recomendação segue até o presente momento sem efetivar-se, e permanece sendo pauta de lutas incessantes por parte de militantes, trabalhadores, usuários e gestores da assistência social na perspectiva de garantir condições objetivas para o funcionamento do SUAS no caminho da consolidação de direitos sociais.

O financiamento é condição essencial para a execução da assistência social e impacta diretamente no trabalho social com famílias. No contexto de retração da acumulação, o capital mobiliza as estruturas de produção e reprodução social para a retomada dos padrões de expansão. O Estado, como esfera que alimenta a dinâmica de valorização do capital e regula as interações sociais, intervém por meio de um conjunto de medidas perversas de austeridade fiscal e expropriação de direitos da classe trabalhadora, despendendo duros ataques às políticas de corte social por meio de um desfinanciamento intensificado atualmente pela Emenda Constitucional nº 95, que dentre suas medidas estabelece um teto para os gastos públicos por 20 anos.

Os padrões da Constituição Federal que apontam para uma dimensão civilizatória de garantia de direitos efetivados pela esfera estatal esbarram nos padrões de barbárie impostos pelo capital, resultando em expressões violentas de banalização da vida em todas as suas formas de existência. Desse modo, a análise do eixo estruturante *Financiamento* ratificou as contradições entre os interesses de classes que se gestam na disputa pelo fundo público, revelando o desafio hercúleo que se põe para a efetivação do SUAS.

Esse contexto de *reestruturação conservadora* (TEIXEIRA, 2007) apresenta respostas

à questão social pautadas na cultura privatista e na (co)responsabilização da sociedade civil, incidindo no sentido e na forma da participação dos sujeitos políticos na esfera pública. Nesse cenário, um conjunto diversificado de organizações da sociedade civil é convocado pelo Estado para estabelecer parcerias na operação das ações de combate à pobreza, provocando tensões no campo das organizações, sobretudo daquelas que participaram ativamente da luta pela democratização e expansão dos direitos sociais e políticos (RAICHELIS, 2015).

As correlações de forças que se gestaram nesse período histórico na busca da construção de estratégias de inserção no exercício democrático construíram, no âmbito da sociedade civil, uma concepção de esfera pública configurada como: “[...] espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar” (RAICHELIS, 2015, p. 101).

Assim, em oposição à concepção neoliberal de publicização e esfera pública não estatal proposta pela contrarreforma, concebe-se a perspectiva de controle das atividades do Estado por intermédio da sociedade civil organizada em espaços públicos e democráticos fora e dentro da estrutura estatal.

Em meio às contradições, esse processo contribuiu para a construção de elos entre o espaço institucional e as lutas sociais, “[...] não como polaridade que se excluem, mas como processos conflituosos que se antagonizam e se complementam na luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática” (RAICHELIS, 2015, p. 341). Nesse bojo, Raichelis (2015) chama atenção para a importância de esses espaços serem ocupados por sujeitos políticos capazes de legitimar suas representações por meio da autonomia e do fortalecimento das bases que lhes sustentam. Ressalta, ainda, a necessidade de articulação das classes sociais subalternizadas na construção de unidade nas propostas políticas.

A Tabela 16 ilustrada abaixo, construída para subsidiar a análise do eixo *Controle social*, demonstra que esse tema foi abordado pela PNAS em três dimensões: institucionalização da participação social, estratégias de organização e fortalecimento do controle social, e desafios postos para essa instituição no SUAS.

**Tabela 16** – Categorização do eixo *Controle social* (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E5 - Controle Social	a) Institucionalização da participação social	a.1. Previsão legal da participação e controle social	<p>O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado (BRASIL, 2004, p. 51).</p> <p>A participação popular foi efetivada na LOAS (artigo 5º, inciso II), ao lado de duas outras diretrizes, a descentralização político-administrativa para estados, Distrito Federal e municípios, o comando único em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso I), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso III) (BRASIL, 2004, p. 51).</p>

E5 - Controle social	a) Institucionalizaçã o da participação social	a.2. Provisão de institucionalizados participação e social no SUAS	espaços de controle	Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo (BRASIL, 2004, p. 51).  [...] o acompanhamento das posições assumidas deverão ser objeto de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social (BRASIL, 2004, p. 52).  As comissões intergestoras tri e bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social (BRASIL, 2004, p. 52).
----------------------	---	---	---------------------------	---

E.5 - Controle social	a) Institucionalizaçã o da participação social	a.3 institucionalizada instâncias de participação e controle social.	Função das	a.3.1. As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado (artigo 18, inciso VI, da LOAS) (BRASIL, 2004, p. 51).
-----------------------	---	---	---------------	---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 17** – Categorização do eixo *Controle social* (continuação)

Categoria	Subcategorias	Unidade temática	Unidade de contexto
-----------	---------------	------------------	---------------------

E5 - Controle Social	a) Institucionalizaçã o da participação social	a.3 institucionalizada instâncias de participação e controle social	Função	Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos (BRASIL, 2004, p.51).
				Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS) (BRASIL, 2004, p. 51- 52).

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

Na PNAS, o controle social é reconhecido como instrumento de efetivação da participação da sociedade nos processos decisórios acerca da política, como pode ser observado nas unidades de contexto a.1.1 e a.1.2. Por esse ângulo, a concepção de controle social nesse marco regulatório aproxima-se da perspectiva de controle público das atividades do Estado, estabelecendo a provisão de espaços institucionais de deliberação, participação e pactuação como os conselhos, as conferências, os fóruns e as comissões bipartite e tripartite expressos nas unidades de contexto a.2.1, a.2.2 e a.2.3.

O conteúdo do eixo em estudo estabelece os conselhos e as conferências como espaços privilegiados de controle social. Mediante esse destaque, a PNAS – em consonância com a LOAS – delimita as funções dessas duas esferas. Assim, as conferências têm o papel de avaliar a realidade da assistência social, definir diretrizes e identificar os avanços e retrocessos ocorridos na política. Já os conselhos têm a atribuição de deliberar, normatizar e fiscalizar a execução da assistência social e de seu financiamento. Tais funções estão descritas nas unidades de contexto a.3.1, a.3.2 e a.3.3.

A institucionalização da participação social foi viabilizada, principalmente, por meio dos conselhos gestores de políticas públicas que inauguram uma arquitetura governamental

com potencial democrático, dada a sua função deliberativa sobre as políticas e seus recursos orçamentários. Essas características colidem com a estrutura centralizadora, autoritária e patrimonialista do Estado brasileiro, entretanto, apenas a implementação dos conselhos não garante a ampliação e efetivação das pautas políticas das classes subalternizadas frente ao Estado.

As tensões que se apresentam na relação entre Estado e sociedade impõem alguns limites para a efetivação dos conselhos como estratégia de publicização, tais como:

[...]as resistências dos governos em partilhar seu poder de decisão, o controle da agenda por parte dos executivos, a burocratização do seu funcionamento, a fragmentação que acompanha a setorização das políticas sociais, os desafios da representação de sujeitos coletivos, as dificuldades nas relações entre representantes e bases sociais e a frágil formação política dos conselheiros etc. (RAICHELIS, 2015, p. 346).

Os limites que despontam na trajetória do controle social da LOAS até a promulgação da PNAS sinalizam a importância desse marco regulatório pautar em seu conteúdo a legitimidade desse espaço democrático, bem como as estratégias de organização e fortalecimento como evidencia a Tabela 18, continuação da Tabela 17.

**Tabela 18** – Categorização do eixo *Controle social* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
------------------	----------------------	-------------------------	----------------------------

---

E5 - Controle social	b) Estratégias de organização e fortalecimento	b.1. Organização política focalizada nas instâncias de controle social do SUAS.	<p>Para o avanço pretendido, a política aponta para a construção de uma nova agenda para os conselhos de assistência social. Uma primeira vertente é a articulação do CNAS com os conselhos nacionais das políticas sociais integrando um novo movimento neste país. Outra é a construção de uma agenda comum dos conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social. Esta última tem como objetivo organizar pontos comuns e ações convergentes, resguardando as peculiaridades regionais (BRASIL, 2004, p. 52).</p>
----------------------	--	---	---

No interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas pode torná-los mais próximos da população. Também a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo pode garantir maior nível de participação (BRASIL, 2004, p. 53).

Outra perspectiva é a organização do conjunto dos conselhos em nível regional, propiciando articulação e integração de suas ações, fortalecendo a política de assistência social, já que a troca de experiência capacita para o exercício do controle social (BRASIL, 2004, p. 53).

---

E5 - Controle social	b) Estratégias de organização e fortalecimento	b.2 Articulação com os órgãos de controle do Estado	<p>b.2.1. [...] é importante ressaltar nesse eixo a necessidade de informação aos usuários da assistência social para o exercício do controle social por intermédio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado para que efetivem esta política como direito constitucional (BRASIL, 2004, p. 53).</p>
----------------------	--	---	---

A construção de estratégias de organização política e fortalecimento do controle social estabelecidas na PNAS restringiu-se às dimensões institucional e (intra)conselho. As unidades de contexto b.1.1, b.1.2 e b.1.3 revelam que é apontada como estratégia a articulação com os conselhos de outras políticas sociais na perspectiva da intersectorialidade, assim como é recomendada a elaboração de uma agenda comum dos conselhos de assistência social nas três esferas de governo, visando a formação de uma unidade política, a integração das ações e a troca de experiências. Outra estratégia apontada é a orientação aos usuários sobre os órgãos de controle do Estado, como o Ministério Público, visando que esses possam acioná-lo para efetivação da política, como demonstra a unidade de contexto b.2.1.

As estratégias apontadas pela PNAS são importantes para a organização institucional dos conselhos no enfrentamento à histórica centralização do poder nas mãos do Executivo, porém o fortalecimento desse espaço de controle social requer também que seus muros institucionais sejam extrapolados e que se elaborem mecanismos de articulação e combinação com as forças sociais que se inserem na luta política pela universalização de direitos. Fora da esteira das lutas sociais protagonizadas pela classe trabalhadora, especialmente pelos segmentos mais pauperizados, os conselhos de assistência social tendem a transformar-se em espaços burocratizados, de consentimento e legitimação de interesses corporativos e do governo.

A árdua tarefa de extrapolar os muros institucionais e aproximar-se dos segmentos mais pauperizados, cotidianamente atendidos pela assistência social, reafirma-se na ausência histórica da representação desses sujeitos na composição dos conselhos. Posto isto, a participação do usuário da assistência social nos conselhos, tornou-se um desafio reconhecido pela PNAS como expõe a Tabela 19, continuação das tabelas 16, 17 e 18.

**Tabela 19** – Categorização do eixo *Controle social* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E5 - Controle Social	c) Desafios para o controle social no SUAS	c.1. Subalternização dos usuários da assistência social	<p>Para a análise dessa participação são necessárias algumas reflexões. A primeira delas sobre a natureza da assistência social, que só em 1988 foi elevada à categoria de política pública. A concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “assistiam” e se pronunciavam em seu nome (BRASIL, 2004, p. 52).</p> <p>Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos (BRASIL, 2004, p. 52).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 20** – Categorização do eixo *Controle social* (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E5 - Controle social	c) Desafios para o controle social no SUAS	c.2. Necessidade de construção de mecanismos e metodologias de participação	<p>Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários (BRASIL, 2004, p. 52).</p> <p>Um dos grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados (BRASIL, 2004, p. 53).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

As unidades de contexto c.1.1 e c.1.2 demonstram que a PNAS se aproxima da leitura que atrela a fragilidade da participação dos usuários nos espaços democráticos às condições históricas da assistência social que apoia sua construção na matriz conservadora do assistencialismo, paternalismo e do autoritarismo, construindo relações de dependência e subordinação. Essa abordagem pautada na historicidade é importante para a compreensão do fenômeno, entretanto o desvelamento do real requer uma análise na perspectiva da totalidade que articule elementos da particularidade da assistência social à condição de classe desses sujeitos e o lugar que ocupam na dinâmica capitalista.

Assim, a ausência dos usuários nos conselhos deve ser compreendida a partir das relações sociais de produção e reprodução social em que a classe trabalhadora é submetida a patamares elevados de expropriação, ficando imersa na luta cotidiana pela sobrevivência. Sobre esse aspecto, Marx e Engels (2007) esclarecem que para fazer história os homens devem estar em condições de viver, e para viver é necessário, antes de tudo, comer, beber, abrigar-se, vestir-se, etc. Desse modo, a manutenção da vida é anterior a qualquer outro movimento.

A condição de pauperização que é vivenciada pelo usuário da política de assistência social tem impacto não apenas na condição da vida concreta, material, mas abarca a dimensão substantiva, dos valores e da política.

A pobreza que marca os usuários da assistência social determina um lugar de subalternidade na sociedade capitalista caracterizado pela ausência de poder de mando, de decisão, de criação e de direção. Essa sociabilidade de exclusão e subalternidade constitui os padrões que vão edificar sua identidade, consciência e representação, que no processo de objetificação da exclusão do usufruto da riqueza socialmente produzida também vai produzir recursos simbólicos que lhes excluem do universo político (YAZBEK, 1993). Assim, concordamos que:

A experiência da pobreza é ainda a experiência da desqualificação dos pobres por suas crenças, seu modo de expressar-se e seu comportamento social, sinais das “qualidades negativas” e indesejáveis que lhes são conferidas por sua procedência de classe (YAZBEK, 1993, p. 62).

O traço assistencialista que impregna a trajetória da assistência combina-se à dinâmica de exploração a partir do atendimento das necessidades sociais sob a lógica conservadora da “ajuda”. Essa direção é em grande medida reiterada na esfera estatal através da extrema seletividade e focalização do acesso a bens e serviços públicos, o que torna os

“contemplados” pela ação pública gratos pelo “favor”. Tal relação de poder subalterniza quem tem a necessidade e desmonta as potencialidades de organização política dos usuários, uma vez que a interpretação do acesso ao direito como ajuda desemboca em ato de gratidão e lealdade. Vale ressaltar que a trajetória dos segmentos mais pauperizados também é contraditória, pois ao passo que são submetidos às amarras objetivas e simbólicas do capital também forjam suas formas de luta e resistência.

Mediante o desafio da participação dos usuários nos espaços democráticos, a PNAS lança a necessidade de construir mecanismos e metodologias de participação que venham garantir a inserção ativa desses sujeitos como demonstra as unidades de contexto c.2.1 e c.2.2. O marco regulatório não aponta uma direção para construção dos mecanismos de participação, porém a problematização realizada neste estudo indica a necessidade da construção de uma cultura participativa e democrática no âmbito do SUAS. Para tanto, é urgente o enfrentamento às práticas conservadoras e tradicionais através da ampliação da oferta de proteção social, visando superar a focalização das ações e o provimento do atendimento real das necessidades dos usuários.

Alinha-se a esse processo a construção de estratégias de formação e organização política que ultrapassem a esfera dos conselhos e estejam incorporadas na rotina institucional de toda rede socioassistencial. Combinada às medidas para dentro da institucionalidade do SUAS, é demasiadamente importante a ampliação da articulação com os coletivos políticos que no palco das lutas sociais protagonizam a defesa dos direitos e de sua universalização.

A análise do eixo *Controle Social* revela a forma genérica e esvaziada de conteúdo classista que a PNAS trata a sociedade civil, especialmente os usuários da assistência social. A ausência da perspectiva de classe e a desvinculação da análise da dinâmica de produção e reprodução social da sociedade capitalista dificulta a construção de uma identidade de classe e a construção de estratégias de luta política que se alinhem à defesa de projetos societários de ampliação democrática como horizonte para a emancipação humana.

A tradição de não política da assistência social, a contrarreforma do Estado e as medidas de austeridade fiscal somam-se ao processo de reestruturação produtiva que vai adentrar a PNAS e constituir-se num desafio para a gestão da força de trabalho, principal recurso para efetivação do SUAS. Desse modo, o redesenho da assistência social vai demandar novas formas de gestão e regulação do trabalho, portanto, nesse contexto, apresenta-se como fundamental uma Política de Recursos Humanos capaz de estabelecer as condições necessárias para a superação da histórica atuação improvisada e descontinuada.

A direção para construção da nova arquitetura do trabalho está presente no eixo estruturante *Política de Recursos Humanos*, que vai organizar seu conteúdo problematizando a profissionalização no SUAS, os desafios postos para esse processo, além de apontar elementos para instituição da Política de Recursos Humanos, como demonstra a Tabela 21 ilustrada abaixo.

**Tabela 21** – Categorização do eixo *Política de recursos humanos* (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E6 - Política de Recursos Humanos	a) Profissionalização do SUAS	a.1. Profissionalização em decorrência da instituição da assistência social no campo das políticas públicas	<p>a.1.1 Outro aspecto importante no debate sobre recursos humanos refere-se a um conjunto de leis que passaram a vigorar com a Constituição Federal de 1988, sendo ela própria um marco regulatório sem precedentes no Brasil para a assistência social, ao reconhecê-la como política pública, direito do cidadão, dever do Estado, a ser gerida de forma descentralizada, participativa e com controle social (BRASIL, 2004, p. 54).</p> <p>a.1.2. A nova forma de conceber e gerir esta política estabelecida, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), exige alterações no processo de trabalho dos trabalhadores de modo que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação que regula a assistência social assim como as demais políticas sociais (BRASIL, 2004, p. 54).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 22** – Categorização do eixo *Política de recursos humanos* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E6 - Política de Recursos Humanos	a) Profissionalização do SUAS	a.2. Requisição de novas competências técnicas e gerenciais	<p>A concepção da assistência social como direito impõe aos trabalhadores da política que estes superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seu processo de trabalho (BRASIL, 2004, p. 54).</p> <p>Exige também dos trabalhadores o conhecimento profundo da legislação implantada a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2004, p. 54).</p>
E6 - Política de Recursos Humanos	a) Profissionalização do SUAS	a.2. Requisição de novas competências técnicas e gerenciais	<p>A inexistência de debates sobre os recursos humanos tem dificultado também a compreensão acerca do perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política (BRASIL, 2004, p. 53).</p> <p>A descentralização da gestão da política implica novas atribuições para os gestores e trabalhadores das três esferas de governo e de dirigentes e trabalhadores das entidades de assistência social, exigindo-lhes novas e capacitadas competências que a autonomia política-administrativa impõe (BRASIL, 2004, p. 54).</p>

---

E6 - Política de Recursos Humanos	de a) Profissionalização do SUAS	a.2. Requisição de novas competências técnicas e gerenciais	a.2.5. Portanto, as novas relações a serem estabelecidas exigirão, além do compromisso com a assistência social como política pública, qualificação dos recursos humanos e maior capacidade de gestão dos operadores da política (BRASIL, 2004, p. 54).
E6 - Política de Recursos Humanos	de a) Profissionalização do SUAS	a.3. Requisição de uma Política de Recursos Humanos	a.3.1. [...] esta política nacional aponta para a necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos amplamente discutida com os trabalhadores, gestores, dirigentes das entidades prestadoras de serviços, conselheiros, entre outros, definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.) (BRASIL, 2004, p. 55).

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

Segundo Yazbek (2006), a profissionalização da assistência social no Brasil avança à medida que a intervenção estatal na questão social adquire relevo e requisita um saber técnico para a oferta de ações no campo dessa política. Ao posicionar o Estado na centralidade da condução da Política de Assistência Social, a Constituição de 88 torna-se um marco para sua profissionalização, pois requisita competências no campo da gestão para operacionalizar o modelo descentralizado e participativo, e no campo da execução de serviços, programas, projetos e benefícios. O reconhecimento do impacto desse marco regulatório para a profissionalização da assistência social é reiterado na PNAS, como espelham as unidades de contexto a.1.1 e a.1.2.

O escopo de intervenção da assistência social é aprimorado com a PNAS que vai apresentar concepções ético-políticas, teórico-metodológicas e prático-operativas alinhadas às determinações sócio-históricas que relacionam de forma contraditória elementos de expansão e retração de direitos. Desse modo, as unidades de contexto a.2.1 e a.2.2 sinalizam a necessidade de o trabalho no SUAS romper com as práticas subalternizantes que historicamente perpassam o campo da intervenção da assistência social e apontam para a relevância de apreender e incorporar no cotidiano a perspectiva de direito inaugurada pelos marcos legais.

Segundo Couto, Yazbek e Raichelis (2014), o trabalhador é a principal tecnologia do SUAS, de forma que o trabalho nesse âmbito está estrategicamente apoiado no conhecimento

e na formação do seu quadro de pessoal. Associa-se à dimensão do conhecimento a oferta de condições institucionais para efetivação das intervenções, além de espaços democráticos que promovam a construção coletiva do saber e dos processos de trabalho. Desse modo, a gestão do trabalho é uma condição imperativa para efetivação do SUAS e a materialização dos direitos sociais postos no campo dessa política.

É importante problematizar as novas requisições colocadas para o trabalho no âmbito do SUAS, atreladas às transformações que ocorrem no mundo do trabalho que tem origem em processos macro societários inscritos na crise estrutural do capital. De acordo com Antunes (2009), a crise estrutural do capital, que tem culminância na década de 1970, vai desencadear uma dinâmica de reestruturação dos padrões de produção para alavancar os níveis de acumulação do capital. Tal reestruturação vai provocar mutações econômicas, sociais, políticas e ideológicas nas *classes que vivem do trabalho*, que se deparam com a passagem de um processo produtivo homogeneizado, fragmentado e verticalizado para uma dinâmica de produção flexível, incrementada pelo uso de tecnologias da informação, além de novos modelos de gestão organizacional.

O padrão de acumulação flexível recorre ao processo de desconcentração produtiva por meio da terceirização dos serviços como forma de flexibilizar sua produção. Atrelado a esse processo, tal padrão de acumulação requisita um trabalhador polivalente, multifuncional e qualificado, apto a assumir múltiplas funções e a desenvolver suas habilidades num ambiente amplamente informatizado e combinado a diversas empresas terceirizadas que horizontalizam e integram a estrutura produtiva. A gestão da força de trabalho é direcionada a fomentar o trabalho em equipe, na perspectiva de discutir a qualidade e o seu desempenho com vistas a melhorar a produtividade, numa nítida apropriação da dimensão intelectual dos trabalhadores (ANTUNES, 2009). Posto isto, a acumulação flexível busca, na construção de consenso e cooptação, o envolvimento participativo dos trabalhadores no processo produtivo, entretanto Antunes (2009, p. 54) alerta que: “[...] em verdade [trata-se de] uma participação manipuladora e que preserva, na essência, as condições do trabalho alienado e estranhado”. No tocante à administração pública, Souza Filho e Gurgel (2016) esclarecem que essa participação não perpassa as questões centrais e estratégicas da implementação das ações das políticas sociais, com tendência a um processo isolado, particularista e acrítico.

O processo de reestruturação produtiva traz consequências desastrosas para a classe trabalhadora, desembocando na intensificação da exploração do trabalho, mediada pelo crescente incremento das tecnologias da informação (trabalho morto) em detrimento do trabalho vivo, em que a “[...] consequência mais negativa para o mundo do trabalho é dada

pela destruição, precarização e eliminação de postos de trabalho, resultando num desemprego estrutural explosivo” (ANTUNES, 2005, p. 141). Acrescenta-se a esse processo a desregulamentação dos direitos trabalhistas e a fragilização da luta organizada dos trabalhadores, configurando uma nova *morfologia do trabalho* (ANTUNES, 2005).

A dinâmica de reestruturação tem seus tentáculos estendidos também para as políticas públicas, redefinindo os contornos do trabalho em seu âmbito. Segundo Raichelis (2010), os impactos desse processo nos municípios têm se dado de forma mais intensa, considerando as atribuições oriundas da descentralização dos serviços públicos e do aumento da pressão advinda da população que amarga o desemprego e a expansão da pobreza.

É possível identificar as determinações desse processo no conteúdo do eixo em análise. A unidade de contexto a.2.3, expressa nitidamente a requisição de profissionais polivalentes e multifuncionais com capacidade de operacionalizar seus trabalhos por meio das tecnologias da informação ao demandar equipes com qualificação para ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento, avaliação e atendimento ao usuário. Além disso, demanda habilidades para operar equipamentos e sistemas de informação. A requisição de novas competências técnicas e de gestão é reiteradamente repetida ao longo do conteúdo, como demonstra as unidades de contexto a.2.4 e a.2.5. Desse modo, a profissionalização da assistência social reproduz as requisições postas pelas transformações no mundo do trabalho, mas reflete também a correlação de forças instaladas pela luta dos trabalhadores no bojo dessa política, como demonstra a Tabela 23, continuação da Tabela 22.

**Tabela 23** – Categorização do eixo *Política de recursos humanos* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E6 - Política de Recursos Humanos	b) Apontamentos para implementação da Política de Recursos Humanos	b.1. Previsão de regulamentação específica para os recursos humanos	b.1.1. [...] esta política nacional aponta para a necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos amplamente discutida com os trabalhadores, gestores, dirigentes das entidades prestadoras de serviços, conselheiros, entre outros, definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.) (BRASIL, 2004, p. 55).

E6 - Política de Recursos Humanos	de b) Apontamentos para implementação da Política de Recursos Humanos	b.2. Previsão de educação permanente	<p>Deve integrar a política de recursos humanos, uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada (BRASIL, 2004, p. 55).</p> <p>A construção de uma política nacional de capacitação que promova a qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada para os trabalhadores públicos e privados e conselheiros, configura-se ademais como importante instrumento de uma política de recursos humanos, estando em curso sua formulação (BRASIL, 2004, p. 55).</p>
-----------------------------------	---	--------------------------------------	---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 24** – Categorização do eixo *Política de recursos humanos* (continuação)

Categoria	Subcategorias	Unidade temática	Unidade de contexto
E6 - Política de Recursos Humanos	de b) Apontamentos para implementação da Política de Recursos Humanos	b.3. Precisão de plano de cargos e carreiras	<p>b.3.1. A criação de um plano de carreira é uma questão prioritária a ser considerada. O plano de carreira, ao contrário de promover atraso gerencial e inoperância administrativa, como alguns apregoam, “se bem estruturado e corretamente executado é uma garantia de que o trabalhador terá de vislumbrar uma vida profissional ativa, na qual a qualidade técnica e a produtividade seriam variáveis-chaves para a construção de um sistema exequível” (PLANO NACIONAL DE SAÚDE, 2004, p. 172-173; BRASIL, 2004, p. 55).</p>

---

E6 - Política de Recursos Humanos	b) Apontamentos para implementação da Política de Recursos Humanos	b.4. Previsão de concurso público e mesa de negociação	b.4.1. Valorizar o serviço público e seus trabalhadores, priorizando o concurso público, combatendo a precarização do trabalho na direção da universalização da proteção social, ampliando o acesso aos bens e serviços sociais, ofertando serviços de qualidade com transparência e participação na perspectiva da requalificação do Estado e do espaço público, esta deve ser a perspectiva de uma política de recursos humanos na assistência social, com ampla participação nas mesas de negociações (BRASIL, 2004, p. 55).
-----------------------------------	--	--	---

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

As requisições postas pela PNAS instituem uma divisão social do trabalho no âmbito do SUAS que mobiliza uma diversidade de profissões, competências e atribuições. No sentido de apontar uma direção política democratizante para a oferta dos serviços socioassistenciais, esse marco regulatório prevê a construção de uma Norma Operacional Básica amplamente discutida pelo coletivo de trabalhadores, visando a efetivação de uma Política de Recursos Humanos, como demonstra a unidade de contexto b.1.1.

No caminho da construção da Política de Recursos Humanos, é estabelecida a ampliação de trabalhadores estáveis por meio de concursos públicos e a provisão de espaços permanentes e democráticos de construção através das mesas de negociação (unidade de contexto b.4.1). Prevê, ainda, a implementação de mecanismos de valorização salarial materializados pelos planos de cargos e carreiras (unidade de contexto b.3.1), e a implementação da Política de Educação Permanente para trabalhadores, gestores e conselheiros do SUAS (unidades de contexto b.2.1 e b.2.2). Essas medidas refletem as pautas da luta dos trabalhadores e corroboram para qualificar e imprimir uma direção política emancipatória na oferta dos serviços socioassistenciais.

A conclusão da Tabela 25 ilustrada abaixo demonstra que a PNAS reconhece os impactos na Política de Recursos Humanos dos processos macrossociedadeiros que ensejam a dinâmica de acumulação capitalista marcada pelo ideário neoliberal e pela reestruturação dos padrões de produção. Desse modo, apontam as sequelas da nova morfologia do trabalho, bem como o enxugamento do Estado como desafios para a profissionalização do SUAS, conforme expressam abaixo as unidades de contexto c.11 e c.12, da Tabela 25.

**Tabela 25** – Categorização do eixo *Política de recursos humanos* (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E6 - Política de Recursos Humanos	c) Desafios para profissionalização no SUAS	c.1. Contrarreforma do Estado e as transformações no mundo do trabalho como desafio	<p>O tema recursos humanos não tem sido matéria prioritária de debate e formulações, a despeito das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do encolhimento da esfera pública do Estado, implicando precarização das condições de trabalho e do atendimento à população (BRASIL, 2004, p. 53).</p> <p>[...] o desafio de trabalhar recursos humanos em um contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilização social. O enxugamento realizado na máquina estatal precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política (BRASIL, 2004, p. 55).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

Como produto de intensa mobilização e luta política, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH-SUAS) foi aprovada em 2006, entretanto, após 16 anos, a sua consolidação permanece sendo um grande desafio. O estudo avaliativo da implementação do SUAS no Brasil, realizado por Raichelis *et al.* (2019), revela as conexões contemporâneas da realidade do trabalho no SUAS com as tendências gerais do mundo do trabalho no capitalismo neoliberal. A pesquisa evidencia que prevalece, na maioria dos municípios pesquisados, a precarização e intensificação do trabalho materializado pela terceirização e outras formas de contratos precários, baixos salários e a ausência da garantia de equipe mínima, infraestrutura, educação permanente e política de valorização salarial.

Observa-se que os marcos regulatórios avançam no reconhecimento da relevância e do lugar estratégico do trabalho para a efetivação de direitos, entretanto não cria raízes, dada a conjuntura predatória e de intensa exploração do capital sobre o trabalho. Considerando que esta não é uma realidade particular do SUAS, o seu enfrentamento também não pode se restringir à dimensão endógena da Política de Assistência Social, mas somar-se ao leque de

lutas coletivas da classe trabalhadora para a preservação da sua existência (RAICHELIS *et al.*, 2019).

O conteúdo dos eixos estruturantes da PNAS tece uma teia de determinações sócio-históricas que se articulam à trama de acumulação do capital. Por esse ângulo, o eixo *Informação, Monitoramento e a Avaliação*, vai refletir o enraizamento na sistemática operacional de todos os mecanismos de acumulação capitalista problematizados até aqui.

A dinâmica de reestruturação dos padrões de produtividade constitui a base material do projeto ideopolítico neoliberal que adentra a estrutura do Estado articulando os mecanismos necessários para legitimação da acumulação do capital. Nesse sentido, corroboramos com Souza Filho e Gurgel (2016, p. 124) ao afirmar que a “[...] administração capitalista é, essencialmente, uma ordem administrativa voltada para a dominação da classe burguesa para viabilizar sua finalidade de produção e apropriação privada da mais-valia realizada pela exploração da força de trabalho”. Entretanto, destacamos que tal dominação não se dá de forma automática, atendendo em alguma medida às necessidades sociais da classe trabalhadora num processo contraditório.

Conforme analisado no eixo *Política de recursos humanos*, a PNAS estabelece conexões com a organização sociotécnica do trabalho imposta pelo padrão de produção flexível, com uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e com a nova dinâmica de gestão da força de trabalho. Desse modo, entra em cena o trabalho participativo eem equipe executado pelo já mencionado trabalhador multifuncional, polivalente e qualificado, que vai combinar funções operacionais com funções de manutenção, acompanhamento e inspeção de qualidade, demandando de forma mais intensificada o trabalho intelectual e a extração de mais valor.

Sobre esse aspecto, Antunes (2008) alerta para o lugar da ciência na acumulação capitalista, destacando ser essa tolhida de expansão autônoma e impelida a incrementar o processo de valorização do capital. Nesse bojo, estabelece-se uma dinâmica interativa entre trabalho e *ciência produtiva* que “[...] impõe ao capital a necessidade de encontrar uma força de trabalho ainda mais complexa, multifuncional, que deve ser explorada de maneira mais intensa e sofisticada, ao menos nos ramos produtivos dotados de maior incremento tecnológico” (ANTUNES, 2008, p. 54). A Tabela 26 abaixo evidencia a inserção da assistência social no circuito da nova administração pública e a incorporação das características centrais da produção flexível e informacional da acumulação capitalista contemporânea.

**Tabela 26** – Categorização do eixo *A informação, o monitoramento e a avaliação* (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação	a) Sistema de Informação, monitoramento e avaliação como estratégia da administração gerencial	a.1. Introdução das TICs	<p>a.1.1 Para além do compromisso com a modernização administrativa, o desenvolvimento tecnológico, sobretudo da tecnologia da informação, associado à ação dos atores que perfazem a política de assistência social, deve permitir uma ainda inédita construção de ferramentas informacionais para a realização da política pública de assistência social no Brasil (BRASIL, 2004, p. 57).</p> <p>Ademais a vinculação das políticas do campo da Seguridade Social às definições da tecnologia da informação acompanha uma tendência atual que atinge organizações de todos os tipos, patrocinadas por diferentes escopos (BRASIL, 2004, p.58).</p> <p>Existe e desenvolve-se hoje no campo da Seguridade Social uma evolução de base tecnológica, disseminada pelas tecnologias da informação, e seus derivativos, que ocorre com a sua incorporação a todas as dimensões das organizações vinculadas à esfera desta política (BRASIL, 2004, p. 58).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

**Tabela 27** – Categorização do eixo *A informação, o monitoramento e a avaliação* (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação	a) Sistema de Informação, monitoramento e avaliação como estratégia da administração gerencial	a.2. Ferramentas de Qualidade Total	<p>[...] também premente neste sentido uma substancial e decisiva alteração em torno da realização de políticas estratégicas de monitoramento e avaliação a serem desenhadas como meio de aferir e aperfeiçoar os projetos existentes, aprimorar o conhecimento sobre os componentes que perfazem a política e sua execução e contribuir para seu planejamento futuro, tendo como pano de fundo sua contribuição aos escopos institucionais (BRASIL, 2004, p. 57).</p> <p>A convergência tecnológica na área da informação aponta para uma utilização potencialmente positiva, com resultados que, entre outros, assinalam diminuição de custos, associada ao aumento significativo das capacidades ofertadas e de um fantástico potencial de programas e sistemas, sobretudo os que dizem respeito a processos específicos de trabalho, visando, sobretudo, situações estratégicas e gerenciais (BRASIL, 2004, p. 58).</p> <p>a.3.1. Assim, na agenda básica da Política Nacional de Assistência Social, estas questões encontraram-se vinculadas ao nível estratégico, definidas pelo escopo de construir um sistema de informação que permita o monitoramento e avaliação de impacto dos benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento da pobreza (BRASIL, 2004, p. 56).</p>

---

<p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação</p>	<p>a) Sistema de Informação, monitoramento e avaliação como estratégia da administração gerencial</p>	<p>a.2. Ferramentas de Qualidade Total</p>	<p>de Para alcançarmos este propósito é preciso que a informação, a avaliação e o monitoramento no setor de assistência social sejam doravante tratados como setores estratégicos de gestão, cessando, com uma utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo, o que é central para o ininterrupto aprimoramento da política de assistência social no país (BRASIL, 2004, p. 58).</p>
---	---	--	--

Daí ressalta-se que a composição de um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social esteja definida como uma das competências dos órgãos gestores, envolvendo os três níveis de governo (BRASIL, 2004, p. 56).

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

A unidade de contexto a.1.1 demonstra o imbricamento das tecnologias de informação com o saber técnico dos atores que perfazem a assistência social na perspectiva da construção de ferramentas tecnológicas que atendam à particularidade dessa política num processo de transferência da capacidade intelectual da classe trabalhadora para a maquinaria informatizada (ANTUNES, 2008). Esse aspecto mobiliza a relação entre *ciência produtiva* e trabalho, intensificando a extração de mais valor e contribuindo para o desemprego estrutural à medida que substitui o trabalho vivo pelo trabalho morto. O conteúdo das unidades de contexto a.1.2 e a.1.3 demonstram que tais características não se restringem à Política de Assistência Social, mas expande-se para as demais políticas de seguridade social.

Enquanto no modelo fordista de produção a dimensão intelectual do trabalho era centralizada nos níveis da gerência científica, no modelo de produção flexível uma importante tendência é a incorporação de atividades gerenciais e de controle da qualidade para as ações dos trabalhadores no campo da execução. Nesse caminho se desenvolvem os Círculos de Controle de Qualidade (CQC) em que os trabalhadores buscam construir estratégias de aperfeiçoamento de suas práticas, visando à resolução de problemas, à redução de custos e ao aumento da oferta. Desse modo:

[...] os saberes dos trabalhadores constituem-se numa característica central da capacidade de trabalho em geral, apresentando-se cada vez mais como força de

trabalho inteligente, que reage às situações produtivas em mutação, equacionando seus problemas (ANTUNES, 2008, p. 54).

As unidades de contexto a.2.1 e a.2.2 reiteram a associação entre a utilização das TICs e a dimensão intelectual do trabalho como ferramentas de aprimoramento das ações socioassistenciais, bem como estratégia para redução de custos e aumento da capacidade de oferta no campo do provimento e da gestão. Dessa forma, demonstram que a perspectiva proposta pela PNAS compõe o escopo de ferramentas da qualidade total e reproduz os processos de intensificação da exploração do trabalho e a apropriação da subjetividade do trabalhador. Essa dinâmica culmina no disciplinamento da força de trabalho impulsionada pela racionalização do processo produtivo e pela participação gerencial que através de mecanismos interativos preserva a alienação e o estranhamento do trabalho (ANTUNES, 2008).

Em sintonia com a reengenharia gerencial do Estado, as unidades de contexto a.3.1, a.3.2 e a.3.3 estabelecem a centralização nos três níveis de governo da gestão da informação que viabiliza o monitoramento e a avaliação dos serviços socioassistenciais. Tal diretriz articula-se às atividades de formulação, regulação, fiscalização e fomento posto como atividades exclusivas do Estado pela contrarreforma, como foi problematizado no eixo *Novas bases para relação entre Estado e sociedade civil*. Ainda sobre esse aspecto, Souza Filho e Gurgel (2016) esclarecem que, na ordem administrativa inaugurada pela contrarreforma do Estado, as decisões são concentradas em núcleos estratégicos, estabelecendo um processo de centralização burocrática.

Segundo Paula (2005), a administração gerencial prioriza aspectos instrumentais e soluções técnicas, secundarizando aspectos sociopolíticos que compreendem a esfera dos direitos e da participação na gestão pública. Por esse ângulo, a centralização no âmbito da gestão da produção da informação, do monitoramento e da avaliação, importantes aparatos para proposição de mudanças estratégicas e luta política, reafirmam as características centralizadoras e autoritárias que marcam o Estado brasileiro. Por essa perspectiva, é possível observar que uma das dimensões da participação que adquire relevo na PNAS é a participação gerencial que vai compor as ferramentas da qualidade total. Assim, a organização da Política Nacional de Assistência Social “[...] combina uma centralização burocrática de poder para a formulação e deliberação política e controle da alocação dos recursos e descentralização da autoridade operacional” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 142).

Considerando a forma eclética como a PNAS sistematiza seu conteúdo, identificam-se elementos no eixo em análise que sinalizam a utilização da informação, do monitoramento e

da avaliação como potencializadores democráticos, fundamentando as deliberações no âmbito do controle e da participação social, como pode ser observado na Tabela 28, conclusão da Tabela 27.

**Tabela 28** – Categorização do eixo *A informação, o monitoramento e a avaliação* (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto</b>
E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação	b) Sistema de informação, monitoramento e avaliação como estratégia de controle social	b.1. Democratização da informação para subsídio do controle social	<p>O que se pretende claramente com tal deliberação é a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que realmente promovam novos patamares de desenvolvimento da política de assistência social no Brasil, das ações realizadas e da utilização de recursos, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada da política (BRASIL, 2004, p. 56).</p> <p>Desenhados de forma a fortalecer a democratização da informação, na amplitude de circunstâncias que perfazem a política de assistência social, estas políticas e as ações resultantes deverão pautar-se principalmente na criação de sistemas de informação, que serão base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social [...] (BRASIL, 2004, p. 56).</p> <p>A necessidade de implantação de sistemáticas de monitoramento e avaliação e sistemas de informações para a área também remontam aos instrumentos de planejamento institucional, em que aparecem como componente estrutural do sistema descentralizado e participativo, no que diz respeito aos recursos e sua alocação, aos serviços prestados e seus usuários (BRASIL, 2004, p. 56).</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS, 2004.

Embora haja a centralização da produção da informação, do monitoramento e da

avaliação no campo da gestão e uma íntima vinculação desse processo ao projeto ideopolítico neoliberal, o acesso e a utilização desses instrumentos pelas instâncias de participação e controle social são elementos indispensáveis, pois podem provocar tensionamentos nos interesses capitalistas e contribuir para construção de ações coletivas voltadas para a ampliação dos interesses das classes subalternizadas.

O conteúdo do eixo em tela revela que a PNAS é constituída em sintonia com a incursão do governo brasileiro na lógica de governo eletrônico nos anos 2000, e estabelece as bases para a plataformização que se tornou “[...] o modelo, o padrão e a condição da prestação de serviços no âmbito governamental” (CHAVES; CAMARGO, 2022, p. 24). Desse modo, as TICs avançaram no campo da operacionalização da assistência social, materializando-se desde sistemas informatizados de dados dos usuários e beneficiários – via Cadastro Único Para Programas Sociais (CADÚNICO) – a aplicativos – Meu INSS, Caixa/Auxílio Emergencial – em que é possível a população requerer diretamente os benefícios sem o intermédio dos serviços socioassistenciais e à margem do trabalho social com famílias. Desse modo, a engrenagem entre a TIC e a concessão de benefícios de transferência de renda, nos marcos da revolução 4.0, ofusca a perspectiva da renda enquanto um direito mediado pela política pública e fortalece a concepção de cidadão consumidor inserido no circuito do capital por meio dos serviços bancários.

A análise fomentada neste tópico trouxe à luz elementos dos eixos estruturantes que se conectam às determinações capitalistas e elementos que, em alguma medida, atendem às necessidades sociais da classe trabalhadora. Essa pesquisa considera que os eixos estruturantes estabelecem as bases para o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, como também imprimem sua direção social. Isto posto, no tópico a seguir será analisada as tendências de alinhamento da PNAS com as determinações capitalistas e as necessidades sociais, visando aproximar-se da direção social posta pela PNAS para o Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF.

#### AS DIMENSÕES DAS DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E DAS NECESSIDADES SOCIAIS NA PNAS

A análise dos eixos estruturantes no tópico acima demonstrou que a PNAS estabelece suas bases numa engrenagem que movimenta ideais neoliberais, conservadores e socialdemocratas, combinando:

[...] intervenções públicas tópicas e seletivas – próprias dos modelos liberais –; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típica dos modelos conservadores –; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país (PEREIRA, 2011, p.127).

A crise estrutural do capital que culminou na década de 1970 pondo em questão o modelo fordista-keynesiano constituiu-se num terreno fértil para a construção de uma diversidade de ideologias contrárias ao Estado de bem-estar social e à universalização de direitos sociais. Como resposta à crise capitalista, estabeleceram-se mecanismos de reestruturação da produção, novas formas de gestão da força de trabalho e um sistema ideopolítico e socioeconômico de base neoliberal e neoconservadora. Em sintonia com tal afirmativa, a análise dos eixos estruturantes da PNAS apontou como principais tendências de alinhamento com as determinações capitalistas a privatização da proteção social, a manutenção do *status quo* da família burguesa, a focalização, o desfinanciamento do SUAS, administração pública gerencial, a refilantropização da assistência social, e a imperativa presença da nova morfologia do trabalho.

O estudo de Pereira (2013) esclarece que concomitante à expansão do neoliberalismo desponta a ideologia neoconservadora que vai debruçar-se intelectualmente sobre os problemas sociais. Seus postulados atrelaram as mazelas da desigualdade social à imoralidade das demandas postas pelas lutas sociais que corroía os valores da família patriarcal e os valores tradicionais. No estudo da problemática social, os neoconservadores afirmavam que estas não poderiam ser extintas, mas minimizadas. Assim, naturalizam as desigualdades sociais e as consideram inerentes e essenciais para o correto funcionamento do sistema capitalista. Por essa perspectiva, rejeitam as políticas universais e propõem como viáveis intervenções que estabeleçam igualdade de oportunidade e a responsabilização dos sujeitos, assim prevendo a oferta da proteção social, porém de forma temporária e focalizada nos mais necessitados de modo a estimular que os beneficiários possam reagir às intempéries a partir de esforços próprios.

O neoconservadorismo e o neoliberalismo são tendências ideológicas que apresentam divergências conceituais, entretanto, se alinham no enfrentamento ao Estado de bem-estar social, censurando a oferta de proteção social e defendendo a moral e a liberdade de mercado como mecanismo eficiente para o atendimento das necessidades humanas. Desse modo, essa racionalidade entrelaça a defesa do livre mercado e de um conjunto de políticas que minimizam o Estado social. Nisso, noções como a privatização da propriedade e dos serviços

públicos, bem como o aprisionamento do trabalho e a desregulamentação do capital juntam-se às concepções neoconservadoras de disciplina, hierarquia, subordinação e resgate de valores tradicionais, como a defesa da família patriarcal-burguesa, da propriedade e dos “bons” costumes (PEREIRA, 2013).

Tais ideais estabelecem uma racionalidade segundo a qual a intervenção do Estado deve ser reduzida no campo do bem-estar social. Rejeitam a universalidade das políticas sociais defendendo que a intervenção racional e planejada do Estado compromete a ordem espontânea e natural que deriva da atividade humana guiada pelos valores da moral e do mercado, o que resulta num processo evolutivo. Nessa trilha, Brown (2021) destaca o pensamento de Friedrich August Von Hayek: o mercado e a moral são os fundamentos da ordem e do desenvolvimento da civilização. Ambos organizam-se de forma espontânea e são transmitidos por meio da tradição e não por intermédio do Estado. Dessa maneira, o mercado e a tradição só podem funcionar quando se impede que o Estado intervenha nesse domínio. O pensamento de Hayek apregoa, ainda, a expansão da *esfera pessoal protegida* onde a moralidade tem mais poder e legitimidade que a democracia. Posto isto, essa racionalidade estabelece “[...] um projeto político-moral que visa proteger as hierarquias tradicionais negando a própria ideia do social e restringindo radicalmente o alcance do poder político democrático nos Estados-nação (BROWN, 2021, p. 23)”.

Em detrimento do Estado, o mercado é a esfera de atendimento das necessidades sociais capaz de acolher os desejos individuais e preferências diversas além de, junto à moral, estabelecer uma conduta evoluída e disciplinada que atenda à ordem social instituída. Essa analogia remete ao individualismo e à impossibilidade da existência de necessidades sociais objetivas e coletivas identificadas e atendidas por intermédio do Estado. Junto a isso, desconstrói as formas de organização, mobilização e participação política, sujeitando as demandas públicas às exigências de mercado.

Contraopondo-se à perspectiva de sujeitos coletivos e da luta por justiça social defendida pelos ideais social-democratas, essa racionalidade declara a existência de uma natureza humana egocêntrica, acomodada e individualista, que evolui motivada pela competição no âmbito do mercado, desenvolvendo suas aptidões pessoais e exercendo a liberdade de escolha. Nessa ótica, as políticas de proteção social devem:

[...] desenvolver-se essencialmente focalizadas nos mais pobres dentre os pobres; pautadas pela lógica meritocrática e da “compensação” de falhas do mercado; de curto prazo; executadas e controladas por parcerias público-privadas (welfare pluralism ou pluralismo de bem-estar) e, principalmente, [centradas] em iniciativas que desenvolvessem as capacidades produtivas dos beneficiários (PEREIRA, 2013,

p. 125).

Por esse ângulo, a organização das políticas sociais estruturadas sob as diretrizes ideológicas neoconservadoras e neoliberais apontam para uma proteção social residual e organizada em rede. Nesse modelo organizacional, os diferentes serviços, benefícios, programas e projetos estão centralizados num agente coordenador que é o Estado e esse estabelece parcerias com outros componentes da rede para oferta de proteção social. Atendendo a essa lógica, o sistema de redes é composto por espaços domésticos, espaços comunitários, espaços de serviço público e espaços de serviços privados. Tal modelo, denominado *safety nets* (rede de segurança), foi formatado a partir de diretrizes internacionais adotado em diversos países, inclusive no Brasil, nos anos 2000 (PEREIRA, 2013).

Frente a esse padrão ideopolítico, torna-se aceitável que o Estado organize redes de segurança para responder às situações de vulnerabilidade e risco, além de estabelecer uma provisão mínima de bem-estar social, sobretudo para aqueles que não podem participar do mercado por motivos diversos, a exemplo de pessoas idosas, com deficiência ou acometidas por adoecimentos que comprometam a funcionalidade. Entretanto, tais ofertas limitam-se à sobrevivência física e não devem interferir na ordem espontânea do mercado (PEREIRA, 2011). A operacionalização dos benefícios socioassistenciais da Política de Assistência Social aproxima-se dessa perspectiva, em seu caráter altamente seletivo, focalizado e restrito, oferecendo benefícios que mal viabilizam a sobrevivência física de seus usuários.

Uma dimensão que se destaca na PNAS é a privatização da proteção social onde essa finalidade é deslocada para o mercado, família e voluntariado. Nesse bojo, Brown (2021) esclarece que a família como *esfera pessoal protegida* ganha destaque, de modo que os neoliberais a promovem por razões econômicas e os neoconservadores por valores tradicionais e morais, entretanto seus ideais se somam formando políticas por meio das quais as atribuições “naturais” e “primárias” da família são chamadas para substituir o Estado de bem-estar social. Destaca, ainda, que para os intelectuais que estruturaram essa racionalidade “[...] a família não era apenas uma rede de proteção, mas um reservatório de disciplina e uma estrutura de autoridade” (BROWN, 2021, p. 114). O conteúdo da PNAS, especialmente do eixo *Matricialidade sociofamiliar*, estabelece as bases para materialização dessa concepção, reiterando a função da família enquanto agente de proteção social e de reprodução dos valores morais.

Conforme pontuado, até os neoliberais reconhecem que há necessidades sociais a serem respondidas pelo Estado, ainda que colocadas no campo da moral e com padrão

mínimo. Nesse caminho, as necessidades sociais e o bem-estar estão interligados no debate sobre as políticas sociais, pois “Não há serviços sociais sem a delimitação daquelas necessidades a serem satisfeitas” (PEREIRA, 2011, p. 38).

Em diálogo com o pensamento de Marx, Pereira (2011) esclarece que limitar as necessidades humanas à dimensão biológica, material ou econômica é um equívoco, considerando que na “[...] essência humana constam não apenas a sobrevivência mas também qualidades como trabalho (objetivação), a sociabilidade, a universalidade, a autoconsciência e a liberdade” (PEREIRA, 2011, p. 59). Assim, considerando que tais características são intrínsecas à essência humana, esses aspectos se constituem em uma necessidade para sua existência.

Num contexto em que a dimensão humana é tolhida e reduzida à lógica econômica e de mercado, a democracia é um caminho capaz de embargar o avanço de tais ideais e conduzir os padrões de civilização. Coutinho (1979) defende a democracia como um valor universal sobre o qual se deve fundar uma sociedade socialista. Caracteriza-se como estratégia no processo árduo e longo de construção de pressupostos, políticos, ideológicos e econômicos que tornarão possível a construção e consolidação de uma nova ordem societária. Por esse ângulo, reafirma o valor dos institutos democráticos e dos mecanismos de representação direta em que as massas populares se organizam de baixo para cima e se constituem em sujeitos coletivos na oposição dos interesses burgueses e dos valores liberais. O autor faz uma referência importante sobre a participação política, destacando que o socialismo não consiste apenas na socialização dos meios de produção mas também na socialização dos meios e dos processos de governar a vida social. Desse modo, destaca a relevância da ocupação das massas populares na vida política por intermédio da ampliação da participação popular.

No diálogo com as necessidades sociais, o conteúdo da PNAS traz aspectos ideopolíticos e organizacionais que se insere no horizonte democrático, constituindo-se como estratégia para consolidação dos interesses da classe trabalhadora em meio a uma realidade adversa e desfavorável de determinações capitalistas protagonizadas pelo neoconservadorismo e pelo neoliberalismo. É possível identificar a presença de elementos democráticos na descentralização político administrativa como forma de descentralização de poder; na defesa da participação da sociedade civil, instituindo espaços de controle social e dando destaque à necessidade de construção de mecanismos e metodologias de fortalecimento da participação; no modelo de financiamento descentralizado (fundo a fundo) e submetido ao controle social por meio dos conselhos; no campo da gestão do trabalho, prevendo espaços

permanentes de diálogo e negociação com os trabalhadores; e no campo da gestão da informação, sinalizando a democratização dessas ferramentas como estratégia de fortalecimento das lutas sociais no campo da assistência social.

O Estado capitalista é forjado para assegurar a reprodução do capital através da regulação das forças produtivas e das relações de produção, entretanto, o atendimento dos interesses do capital não se dá de forma automática, mas, sim, contraditória de modo que a abertura dos espaços democráticos pode potencializar a experiência de mobilização e organização política que contribuam para a construção de uma cultura participativa e para a ampliação do atendimento das necessidades dos sujeitos subalternizados. Nesse sentido, a democracia e a ampliação da participação popular como estratégia na luta de classes em torno do poder do Estado são de extrema importância para ampliação da melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

No capítulo a seguir, analisaremos o Trabalho Social com Famílias no âmbito do PAIF, buscando compreender como as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais identificadas na PNAS e problematizadas nesse capítulo estruturam e direcionam o marco regulatório *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do serviço de proteção e atendimento integral à família - PAIF*.

#### **4 CONCEPÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E ÉTICO-POLÍTICA DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO ÂMBITO DO PAIF**

O Trabalho Social com Famílias está vinculado historicamente às formas de regulação e adequação da família à ordem social, seja pela via de ações filantrópicas ligadas principalmente a instituições religiosas, seja pela intervenção estatal através das políticas públicas. As lutas sociais que se gestaram nos anos 1970 e 1980 pela garantia de direitos providos pelo Estado forjaram uma nova lógica para intervenção na esfera familiar, imprimindo um viés político de cidadania que vai culminar num conjunto de leis preponderantes para as políticas sociais.

Esse construto político, ideológico e legal, que introduz modos diferentes de conceber a família e que estabelece o dever do Estado na provisão da proteção social, é tomado pelas determinações neoliberais e neoconservadoras que incidem no país nas décadas seguintes e vão enfatizar significativamente a família na estrutura das políticas de proteção social. Nesse contexto histórico, chega ao Brasil “[...] as recomendações já estruturadas pelos organismos internacionais, pautando os princípios das novas formas de gestão dos riscos sociais, a política social focalizada e a centralidade da família” (MIOTO, 2014, p. 6). Tal racionalidade vai encontrar na contrarreforma do Estado os elementos para a sua materialização por intermédio da privatização da proteção social através do mercado, da família e da sociedade.

Como exposto no Capítulo 2, a PNAS vai refletir as correlações de forças que se gestam nesse período sócio-histórico e que combinam, de modo contraditório, a perspectiva teórica que interpreta as demandas trazidas pelas famílias, como problemas e incapacidades individuais, com a perspectiva teórica que considera as demandas familiares como necessidades sociais não atendidas em decorrência das desigualdades inerentes à dinâmica capitalista. Essas tendências também vão incidir sobre o conjunto de ações e respostas da Política de Assistência Social e vão tensionar a implementação, execução e gestão do Trabalho Social com Famílias.

Para Teixeira (2017), o TSF é um conjunto de ações, processos e procedimentos planejados e articulados dotados de racionalidade e intencionalidade. Estabelece-se, como importante mediação entre os usuários e os serviços, benefícios e programas que integram a política social, viabilizando o acesso e usufruto dos direitos. Diante disso, é uma via imprescindível de concretização da política social. A autora elucida, ainda, que a materialização do TSF envolve processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação articulados às circunstâncias da política pública e ao contexto das profissões que o

integram. Dessa maneira:

[...] é um trabalho especializado, técnico, portanto, fundamentado teórico-metodologicamente, ético e técnico-operacional, desenvolvido por equipes interdisciplinares no contexto da materialização da política social, junto à família e seus membros ou em prol dessa (TEIXEIRA, 2017, p. 35).

Considerando que o TSF se configura como um processo de trabalho no âmbito das políticas sociais, as aproximações analíticas dessa pesquisa se deram utilizando o caminho traçado pelo pensamento de Marx (2011) sobre a categoria trabalho e processo de trabalho enquanto desdobramento conceitual dessa categoria. Para o autor, o trabalho é um processo entre o humano e a natureza, onde este transforma a matéria natural para atendimento das suas necessidades. Desta forma, intervém na natureza subordinando-a à sua vontade e desenvolve potências latentes no material natural não apenas alterando a sua forma, mas estabelecendo finalidades a serem atingidas. Assim, agindo sobre a natureza e modificando-a, o humano estabelece um movimento que modifica a si mesmo. Por esse ângulo, a capacidade de planejar e projetar de forma consciente o trabalho que pretende realizar é o que caracteriza a forma humana do trabalho.

Segundo Marx (2011), o processo de trabalho é mais amplo e envolve o dispêndio de forças físicas e mentais nas atividades orientadas para um fim (trabalho), o objeto e os meios. O objeto é tudo o que sofre modificação mediada pelo trabalho e os meios são um complexo de elementos que o trabalhador insere entre si e o objeto, e que irá direcionar a atividade. Assim:

No processo de trabalho, portanto, a atividade do homem, com ajuda dos meios de trabalho, opera uma transformação do objeto do trabalho segundo uma finalidade concebida desde o início (MARX, 2011, p. 190).

Numa perspectiva ampliada de processo de trabalho, o autor inclui entre seus meios, além dos elementos que medeiam os efeitos do trabalho sobre o objeto, também as condições objetivas necessárias para a realização do processo, evidenciando que sem elas o processo de trabalho pode não se realizar ou pode se dar de modo incompleto. Tais aspectos não se particularizam em determinados modelos de sociedade ou tempos históricos, mas são comuns a todas as formas sociais (MARX, 2011).

Os momentos simples do processo de trabalho exposto por Marx são comuns a todas as formas sociais, porém são atravessados historicamente pelas peculiaridades dos modos de produção que vão inserir diferentes meios e formas de produzir. Na sociabilidade capitalista, o trabalho é subordinado ao capital e submetido a um conjunto de mediações que introduzem

elementos alienantes ao separar o trabalhador dos meios de produção e do objeto produzido, controlando assim as condições para a sua reprodução. Sobre esse aspecto, Marx (2004) vai ressaltar o estranhamento do trabalhador no processo de trabalho de modo que o objeto produzido não lhe pertence e a atividade desempenhada lhe é estranha, imposta e limitante, ou seja, o trabalhador “[...] não desenvolve nenhuma energia física e espiritual livre, mas mortifica sua *physis* e arruína o seu espírito” (MARX, 2011, p. 82).

Antunes (2009), fundamentado no pensamento de Mészáros, afirma que: “As funções produtivas e de controle do processo de trabalho social são radicalmente separadas entre aqueles que produzem e aqueles que controlam” (2009, p. 24). Para o exercício do controle, o capitalismo constitui um extenso sistema de metabolismo social composto por capital, trabalho e Estado que subordina as funções reprodutivas, desde as necessidades sociais mais básicas até as produções culturais e materiais.

No que diz respeito à esfera da reprodução, seguimos dialogando com o pensamento de Marx (2011) ao considerar que toda produção implica num processo de reprodução à medida que necessita criar e recriar condições objetivas e substantivas para a perpetuação da sua dinâmica. Assim:

[...] o processo capitalista de produção, considerado em seu conjunto ou como processo de reprodução, produz não apenas mercadorias, não apenas mais-valor, mas produz e reproduz a própria relação capitalista: de um lado, o capitalista, do outro, o trabalhador assalariado (MARX, 2011, p. 430).

Iamamoto e Carvalho (2007) constroem sínteses analíticas importantes ao afirmarem que a reprodução refere-se não só à dimensão material, abrangendo produção, consumo, distribuição e troca de mercadorias, como também às formas de consciência social, incorporando a ciência, os aspectos jurídicos, religiosos, artísticos e filosóficos. Desse modo: “[...] a reprodução das relações sociais atinge a totalidade da vida cotidiana, expressando-se tanto no trabalho, na família, no lazer, na escola, no poder, etc., como também na profissão” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p. 73).

A compreensão da categoria trabalho e do processo de trabalho na sociabilidade capitalista ilumina a análise do TSF no PAIF enquanto processo de trabalho inscrito no âmbito do Estado e relacionado à esfera da reprodução social.

Na PNAS o TSF adquiriu o *status* de serviço socioassistencial com objetivos e diretrizes estabelecidos por normativas técnicas. Efetiva-se articulado ao movimento de profissionalização da assistência social, que busca romper com práticas clientelistas, segmentadas e descontínuas, apoiando-se em conhecimento teórico-metodológico, ético-

político e técnico-operativo de um conjunto de profissões que compõem o seu escopo de atuação. Por configurar-se como um serviço que compõe o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), também sofre incidências importantes das novas bases conceituais e organizacionais na sua formatação e operacionalização.

Nesta pesquisa, o estudo do TSF se deu a partir da análise de conteúdo da publicação, *Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF* (2012), que se constitui como marco regulatório deste processo de trabalho. Nesta etapa da pesquisa, foi categorizado o conceito de TSF-PAIF, os objetivos, e as diretrizes que se dividem em diretrizes gerenciais e diretrizes teórico-metodológicas. A escolha dos objetivos e das diretrizes se deu para aprofundar as finalidades e os meios enquanto elementos centrais do processo de trabalho, conforme proposto por Marx. Cabe salientar que as diretrizes não esgotam a análise dos meios de trabalho, mas revelam a direção colocada para sua utilização.

Propondo-se a conferir homogeneidade e pertinência à pesquisa, utilizaram-se no processo de categorização da publicação em tela as mesmas unidades de registro utilizadas nos eixos estruturantes da PNAS. Deste modo, no conteúdo específico sobre conceito, objetivo, diretrizes gerenciais e diretrizes teórico-metodológicas foram recortados os parágrafos que continham as unidades de registro elencadas. Após o recorte da unidade de registro e da unidade de contexto, buscou-se associar esses elementos aos eixos estruturantes da PNAS e as suas respectivas unidades temáticas. É válido ressaltar que, na análise temática, a presença ou frequência de aparição dos núcleos de sentido apontam direção e significado para o objeto do estudo, sendo esse aspecto ponderado na presente pesquisa.

Considerando que os eixos estruturantes fundamentam a base conceitual e organizacional dos serviços da política de assistência social, essa associação possibilitou identificar como os eixos estruturantes da PNAS e as suas unidades temáticas, que apontam tendências de alinhamento com as determinações capitalistas e com as necessidades sociais, se configuram no TSF-PAIF.

Na análise de conteúdo do conceito de TSF no âmbito do PAIF foi possível identificar a constituição do trabalho, sua finalidade e apontamentos metodológicos para execução como demonstra a Tabela 29.

**Tabela 29** – Categorização do Conceito de Trabalho Social com Famílias no PAIF

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T1. Conceito de TSF-PAIF	a1. Constituição do trabalho no TSF-PAIF	a.1.1. Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo [...] (BRASIL, 2012, p. 12).	E6 - Política de Recursos Humanos - a.2. Requisição de novas competências técnicas e gerenciais
T1. Conceito TSF-PAIF	b1. Finalidade do TSF-PAIF	[...] com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias (BRASIL, 2012, p. 12).  [...] apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário (BRASIL, 2012, p. 12).	E1 - Matricialidade sociofamiliar - a.2 - Família ampliada em contraponto à composição da família nuclear E.1 - Matricialidade sociofamiliar - c.1 - Família provedora da proteção social  E1 - Matricialidade sociofamiliar - c.2 - Família como base e núcleo funcional da sociedade
T1 - Conceito TSF-PAIF	c1. Apontamentos metodológicos (meios de trabalho)	c.1.1. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (BRASIL, 2012, p. 12).	E1. Matricialidade sociofamiliar - b.1 - Família como sujeito de direitos formalmente estabelecidos pelo Estado  E.2. Descentralização político-Administrativa e Territorialização - c.4- Intervenção do Estado focalizada nos problemas locais

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

A Tabela 29 demonstra a prevalência do eixo estruturante *Matricialidade sociofamiliar* no conceito de TSF-PAIF, tornando evidente que a família é o objeto do processo de trabalho. A delimitação do objeto é fundamental, pois vai direcionar a definição das finalidades e dos meios. Um aspecto que adquire relevância nesse trânsito é a

racionalidade. Para Guerra (2010), a racionalidade é uma propriedade da razão que determina as formas de apreensão e compreensão do real, “É a via que (re)estabelece a unidade entre o sujeito que conhece e o objeto a ser conhecido” (GUERRA, 2010, p. 43). Nesse caminho, a autora destaca que a racionalidade estabelece vinculações ideológicas e que não há ideologia inocente.

A unidade de contexto a.1.1 demonstra que o TSF-PAIF é constituído a partir de pressupostos éticos, teórico-metodológicos e prático-operativos, sinalizando a aproximação desse trabalho com a ciência e o saber produzido no campo das profissões. Nessa perspectiva, insere na centralidade do TSF o trabalhador e o conhecimento a ser articulado para o seu desenvolvimento.

Ao caracterizar-se como principal oferta do PAIF, o TSF particulariza-se na cadeia produtiva no âmbito dos serviços. Chiachio (2011), em sua pesquisa sobre a construção dos serviços de assistência social como política social pública, empreende um esforço investigativo para conceituar e classificar o ramo dos serviços. O autor esclarece que os serviços são processos que visam produzir mudanças nas condições de vida de indivíduos ou de uma coletividade. Para tanto, requer um trabalho profissional qualificado capaz de interpretar, compreender e produzir tais mudanças. Trata-se de um processo de trabalho sistemático e contínuo, impossível de ser estocado e mensurado a partir das formas de medição de produtos concretos, pois se refere a um trabalho interativo e relacional. Diante dessas características, na produção dos serviços, predominam os recursos humanos e a sua capacidade teleológica em detrimento de grandes aparatos tecnológicos.

Considerando que o TSF é um processo de trabalho no ramo dos serviços e tem no cerne do seu desenvolvimento uma natureza relacional, conclui-se que o mesmo não está dado a priori, mas é construído na relação entre profissional, usuário e instituição. Nesse bojo, Teixeira (2017, p. 33) afirma que: “Essa condição gera relativa autonomia aos profissionais, posta por sua especialidade, pelo seu saber acumulado e específico que legitima e guia seu fazer”. Entretanto, tal afirmativa não elimina as contradições que atravessam o exercício das profissões. Sobre esse aspecto, Iamamoto e Carvalho (2007) alertam que convém considerar as profissões sobre dois ângulos indissociáveis e contraditórios. O primeiro deles é o discurso teórico-ideológico sobre o exercício profissional representado e vivido pelos seus agentes; e o segundo são as determinações e as circunstâncias sociais que imprimem uma direção social à prática profissional que ultrapassa o desejo e a consciência dos seus agentes. Por essa via, o fazer das profissões – ao passo que é norteado pelos seus princípios ético-políticos, teórico-metodológico e prático-operativos – são também é impelido pelas formas contemporâneas do

trabalho, “[...] que é mais complexificado, socialmente combinado e ainda mais intensificado nos seus ritmos e processos [...]” (ANTUNES, 2009, p. 119).

O conceito de TSF situado nas orientações técnicas estabelece uma definição que alinha-se à luta pela profissionalização da assistência social e tensiona o histórico de intervenções voluntárias direcionadas por atitudes benemerentes e distantes do conhecimento científico. Ao caracterizar-se na dinâmica de produção e reprodução como serviço, insere o profissional na centralidade do processo de trabalho e delimita a dimensão relacional e interativa mediada pelo conhecimento ético, teórico-metodológico e técnico-operativo como meio pelo qual irá intervir na família. Acrescenta-se, ainda, que esta intervenção tem impacto não só nas condições objetivas de vida da população atendida mas também na esfera da consciência social.

Segundo Marx (2011), no processo de trabalho, a atividade humana apoiada nos meios opera uma transformação no objeto em conformidade com a finalidade definida. Considerando que o objeto do TSF é a família e os meios são forjados na dimensão relacional e interativa mediada pelo conhecimento racional, faz-se necessário refletir sobre a sua finalidade.

Antunes (2009), ancorado no arsenal teórico de Lukács, vai situar a teleologia como categoria central para o trabalho, pois é através do pôr teleológico que o ser social tem um fim previamente ideado em sua consciência, ou seja, na teleologia tem-se a própria finalidade. As unidades de contexto b.1.1 e b.1.2 da Tabela 29 expressam as finalidades do TSF-PAIF. A presença hegemônica no conceito de TSF das unidades temáticas, relacionadas às funções da família, ressalta que a finalidade posta pelo marco regulatório para este trabalho é apoiar a família na sua função de proteção e socialização, ou seja, de provedora central de bem-estar social e propagadora da tradição. Essa finalidade apoia-se na racionalidade neoliberal e neoconservadora e direciona o TSF-PAIF para intervenções de adequação e manutenção do *status quo* da família burguesa, reiterando as relações hierárquicas e de poder dos papéis sociais vigentes. Nesse contexto, reforça a responsabilização da família e, sobretudo, das mulheres nas atividades de cuidado e reprodução social.

A busca pela concretização de uma finalidade, ou seja, de um pôr teleológico, implica mobilizar os meios apropriados para sua materialização, de modo que se isso não ocorrer a finalidade se constituirá num projeto utópico. Tais aspectos tornam a finalidade e os meios indissociáveis (ANTUNES, 2009). No conceito de TSF-PAIF, identificaram-se apontamentos que direcionam os meios para o desenvolvimento do processo de trabalho, como demonstra a unidade de contexto c.1.1. Nesta elaboração, as ações de caráter preventivo, proativo e

protetivo se constituem em meios mobilizados para atingir a finalidade proposta para o TSF-PAIF e como tal são dotados de racionalidade.

O conteúdo da unidade de contexto em tela compreende a família e o território como espaços de produção de vulnerabilidade e de potencialidades em si mesmos, desconsiderando as contradições e as desigualdades sociais engendradas pela dinâmica de acumulação capitalista. Desse modo, vincula-se a uma racionalidade que compreende a pobreza e os seus desdobramentos como fenômenos atrelados às privações e, portanto, disparador de incapacidades para responder às intempéries da vida em sociedade. Nesse bojo, a direção estabelecida para as ações mobilizadas para o desenvolvimento do TSF-PAIF está intimamente articulada à integração dos indivíduos à ordem social a partir da oferta focalizada de benefícios e ações que viabilizem o desenvolvimento de potencialidades e capacidades individuais. Essa perspectiva de integração à ordem põe em xeque ações direcionadas à problematização das desigualdades produzidas na sociabilidade capitalista, ao fortalecimento da identidade de classe e à construção de lutas coletivas capazes de tensionar a ordem vigente.

A composição da família ampliada com formatos heterogêneos, social e historicamente construídos, bem como o reconhecimento de seus membros enquanto sujeitos de direitos são considerados inovações conceituais relevantes presentes na PNAS e um ponto de incursão política importante na correlação de forças. Essas formulações aparecem nas unidades de contexto b.1.1. e c.1.1 da Tabela 29, sinalizando ser a concepção de família ampliada, posicionada enquanto sujeito de direito à racionalidade que direciona a apreensão do objeto do TSF-PAIF. No entanto, tais concepções encontram limites para a sua materialização, pois são incompatíveis com os meios e as finalidades postas para este processo de trabalho que alinha-se a tendências conservadoras, homogeneizadoras de integração e manutenção da ordem burguesa. Assim, observa-se um desencontro fatídico entre a racionalidade que orienta o objeto e a racionalidade que orienta as finalidades e os meios mobilizados para o seu alcance.

O conceito de TSF-PAIF traz de forma sumária a finalidade do trabalho desenvolvido neste âmbito, sendo pertinente a verificação dos objetivos postos no marco regulatório para uma compreensão mais abrangente. A análise de conteúdo dos objetivos evidenciou que os mesmos se organizam em duas dimensões que se articulam e se complementam: promoção do acesso a serviços sociais e fortalecimento das funções protetivas da família, como exposto na Tabela 30.

**Tabela 30** – Categorização dos objetivos do Trabalho Social com Famílias (PAIF)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS- Unidade temática</b>
T2. Objetivos do Trabalho Social com Famílias (PAIF)	a1. Promoção do acesso a serviços sociais	Promover aquisições materiais e sociais, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades (BRASIL, 2012, p. 15). Promover acesso à rede de proteção social de assistência social, favorecendo o usufruto dos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2012, p. 15). Promover acesso aos serviços setoriais, contribuindo para a promoção de direitos (BRASIL, 2012, p. 15).	E1 - Matricialidade sociofamiliar E.1 - Oferta de benefícios e serviços socioassistenciais
T2. Objetivos do Trabalho Social com Famílias (PAIF)	b1. Fortalecimento da função protetiva da família	Fortalecer a função protetiva da família e prevenir a ruptura dos seus vínculos, sejam estes familiares ou comunitários, contribuindo para melhoria da qualidade de vida nos territórios. (BRASIL, 2012, p. 15). Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivência familiar (BRASIL, 2012, p. 15).	- Matricialidade sociofamiliar - c.1 - Família provedora da proteção social - Descentralização político-administrativa e territorialização e c.4 - Intervenção do Estado focalizada nos problemas locais

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

Conforme problematizado no Capítulo 2, na análise do eixo *Matricialidade sociofamiliar*, a PNAS estabelece uma perspectiva *protetiva* (MIOTO, 2010) para a elaboração dos serviços e benefícios socioassistenciais. Nesse horizonte, o conteúdo propõe uma política direcionada pelas necessidades sociais das famílias, de cunho universalista, e que suporta as tarefas cotidianas de cuidado, em que o Estado adquire centralidade na oferta da proteção social. É pertinente destacar que considerar as necessidades sociais como norte para elaboração de políticas públicas não consiste na realização de aspirações individuais, preferências, desejos de consumo ou outras questões difundidas nas relações de mercado, mas relaciona-se: “[...] a direitos que mobilizam uma faculdade que só os seres humanos possuem: a capacidade de agir e exercitar o pensamento crítico contra toda e qualquer forma de opressão, entre as quais a pobreza e a miséria” (PEREIRA, 2013, p. 53). Nesse bojo, a PNAS propõe respostas no caminho da ampliação e universalização de direitos.

A análise dos objetivos estabelecidos pela publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* indica uma mudança de sentido ao abordar a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais deslocando-se do campo do atendimento das necessidades sociais para o de desenvolvimento de capacidades. A unidade de contexto a.1.1, da Tabela 30, demonstra que um dos objetivos é promover aquisições materiais e sociais com vistas a potencializar a autonomia e o protagonismo. A lógica das aquisições materiais remete ao acesso de bens e serviços por intermédio de esferas diversas, como o mercado, a família, a comunidade etc. Tal elaboração distancia-se da perspectiva de direito que encontra a sua materialidade no Estado, e aproxima-se da concepção familista de privatização da proteção social. Outro aspecto a se destacar nesta unidade de contexto é o entendimento de potencialidades a serem desenvolvidas mediante as aquisições materiais e sociais. Sobre esse aspecto, Silveira Júnior (2016) argumenta que a partir dessa racionalidade as famílias pauperizadas possuem, além de privações concretas, condições psicossociais, como apatia, baixa autoestima, desesperança, baixo protagonismo social e autonomia que dificultam a superação da pobreza, sendo necessário mobilizar, em cada realidade individual, potencialidades e ativos materiais que viabilizem capacidades para a autoproteção. Nesse caminho, ganham destaque ações de cunho psicologizante que se movem na busca do protagonismo e da autonomia das famílias para o cuidado e enfrentamento das adversidades. A autonomia e o protagonismo são assim compreendidos como a capacidade de os sujeitos encontrarem formas de autoproteção para o enfrentamento das violentas expressões da questão social, como afirma Teixeira (2018, p. 12):

A lógica das orientações e acompanhamentos é capacitar as famílias mais vulneráveis para permitir e criar condições necessárias para que assumam o controle de sua vida pessoal e administrem os riscos que as ameaçam. É nessa perspectiva que adotam conceitos como autonomia, protagonismo, empoderamento, sem clareza do sentido utilizado, mas deixam implícito que é nessa capacidade de administrar, gerir as incertezas, os problemas que lhes afetam.

Por esse ângulo, na divisão da responsabilidade entre Estado, família e sociedade para provisão de bem-estar social, situam-se as redes de segurança (*safety nets*) “[...] que implicam em serviços (públicos ou privados) que auxiliam indivíduos, famílias e comunidades a melhor gerir os riscos” (TEIXEIRA, 2018, p. 11). É nesse horizonte que as unidades de contexto a.1.2 e a.1.3, da Tabela 30, põem como objetivos do TSF o acesso à rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas setoriais, articulando-se à finalidade central de fortalecimento da função protetiva da família e de garantidora da integração social de seus membros.

A unidade de contexto b.1.1 reafirma essa finalidade e traz um aspecto relevante para a análise que é a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários como forma de melhorar a qualidade de vida nos territórios. Nessa trilha, Teixeira (2018) revela que a lógica dos vínculos está diretamente atrelada às funções requisitadas à família pela política, em que a mesma assume responsabilidades de cuidado independente da sua realidade social. O fortalecimento dos vínculos pauta-se, então, na construção de redes de solidariedade e autoajuda no seio da família e da comunidade, além do estímulo a relações de afetividade que garantam os cuidados no âmbito familiar. Por essa lente, o cuidado realizado no âmbito doméstico passa a ser valorizado e incorporado pela Política de Assistência Social, mas não como um direito e sim como um dever a ser cumprido, intensificando a exploração histórica desse trabalho.

Nisso, o território também compõe a elaboração da unidade de contexto em questão e aparece como espaço passivo diante das intervenções públicas. Dialogando com o pensamento de Milton Santos (2006), o território desponta enquanto palco e não como ator nadinâmica das relações sociais, sendo utilizado de maneira passiva e instrumental para direcionar ações focalizadas aos segmentos mais pauperizados.

O objetivo descrito na unidade de contexto b.1.2 cujo conteúdo versa sobre o apoio às famílias que possuem dentre seus membros indivíduos que necessitam de cuidados através de espaços coletivos de escuta e troca de vivências sintetiza os elementos problematizados até aqui. É no campo do cuidado que se engendram formas de imposição, regulação e transferência dos custos para as famílias que “[...] situam-se tanto no arco dos custos financeiros, como emocionais e de trabalho” (MIOTO; PRÁ, 2015, p. 135). Nessa lógica, ocorre o reforço dos papéis integrativos do homem e da mulher, reiterando as desigualdades de gênero e da divisão sexual do trabalho. O conteúdo problematizado sinaliza que o TSF- PAIF não objetiva constituir-se em um serviço que comporte as atividades cotidianas de cuidado, como preconizado na PNAS, mas reduz-se ao apoio por intermédio de atividades:

[...] de orientação, socialização de informações, aconselhamentos no sentido de ensinar as famílias a gerir riscos e enfrentar vulnerabilidades sociais, com baixa incidência de aquisições materiais e financeiras, pela lógica restritiva dos benefícios de transferência de renda e eventuais (TEIXEIRA, 2017, p. 11).

A análise dos objetivos do TSF-PAIF demonstra que as determinações capitalistas identificadas nos eixos estruturantes da PNAS relacionadas à função da família e à abordagem instrumental do território se articulam e se complementam estabelecendo a finalidade do processo de trabalho. O estudo sinaliza, ainda, o afastamento dos objetivos das concepções

universalizantes e democráticas que orientam a construção de políticas sociais guiadas pelas necessidades sociais, pois não se identificam pontos de diálogo com a universalização de direitos, com a ampliação da participação democrática e com o controle social das questões públicas. Em vista disso, não tensionam as estruturas de desigualdade e promovem pouco impacto na vida da população pauperizada e subalternizada.

Percorrendo as etapas centrais do processo de trabalho proposto por Marx, seguiremos aprofundando o estudo dos meios utilizados para o desenvolvimento do TSF-PAIF. No caminho trilhado até aqui, identificou-se que os meios mobilizados situam-se na dimensão relacional e interativa mediada pelo conhecimento ético-político, teórico-metodológico e técnico-operativo dos profissionais que o executam. Nessa dinâmica de construção, considera-se, também, a incidência das formas contemporâneas do trabalho e das demais determinações sócio-históricas. Para ampliar o espectro da análise sobre os meios, essa pesquisa debruçou-se sobre as diretrizes, por serem estas definidoras das orientações que regulam e guiam os rumos operacionais do trabalho. Na *Orientação Técnica* em estudo, as diretrizes dividem-se em duas dimensões: diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF e diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF. Para viabilizar as aproximações analíticas com as diretrizes para organização gerencial, o conteúdo foi sistematizado em três subcategorias: definição de organização gerencial, atribuições do coordenador do CRAS no TSF-PAIF e funções gerenciais do TSF-PAIF, conforme a Tabela 31 abaixo.

**Tabela 31** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
------------------	---------------------	----------------------------	---

T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	a) Definição de organização gerencial	<p>A Organização Gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF é um instrumento de gestão, composto por um rol de atividades de caráter estratégico, que visam subsidiar a direção, o planejamento, a organização, o monitoramento e a avaliação necessários para o cumprimento do objetivo do serviço (BRASIL, 2012, p. 83).</p> <p>A função de organização gerencial do PAIF é de responsabilidade do coordenador do CRAS que, nesta atribuição, deve desenvolver e coordenar as atividades de gerenciamento do trabalho social com as famílias do PAIF, por meio da elaboração e execução dos processos de direção, planejamento, organização, monitoramento, avaliação e readequação das atividades previstas com a colaboração de toda a equipe de referência, bem como com a participação das famílias usuárias do serviço (BRASIL, 2012, p. 83).</p> <p>a.1.3 A materialização do caráter preventivo, proativo e protetivo do PAIF, seja no atendimento ou no acompanhamento das famílias, requer a operacionalização de ação de cunho organizativo-gerencial, compreendidas como atividades contínuas de direção, planejamento, organização, monitoramento e avaliação de todas as atividades previstas para a execução do PAIF, de modo a gerar informações sobre a execução e qualidade do serviço, possibilitando a verificação do alcance dos objetivos previstos e as readequações necessárias (BRASIL, 2012, p. 83).</p>	<p>E.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização - c.3. Recorte territorial como estratégia para identificar os problemas, as potencialidades e as soluções</p>
			<p>E5 - Controle social - a.2. Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS</p>
			<p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Ferramentas de Qualidade Total</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

**Tabela 32** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	a) Definição de organização gerencial	a.1.4. Portanto, o gerenciamento do trabalho social com famílias do PAIF é passo estratégico na execução das atividades com as famílias, pois integra e qualifica as ações previstas e necessárias ao atendimento e ou acompanhamento familiar, garantindo sua efetividade e eficácia por meio do direcionamento de sua intervenção a partir do conhecimento do território (BRASIL, 2012, p. 83).	E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a. 3. Gestão centralizada

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

No contexto de crise estrutural, o capital aciona uma diversidade de dispositivos no âmbito do mercado, do Estado e da sociedade para reerguer os seus padrões de acumulação. Nessa lógica, ao lado do processo de reestruturação produtiva e ofensiva contra o trabalho, instituiu-se uma proposta de gestão para o aparelho estatal que se materializou pela contrarreforma do Estado, e tem entre seus objetivos a redução dos gastos públicos destinados aos segmentos pauperizados e o redirecionamento da riqueza socialmente produzida para a dinâmica de acumulação capitalista.

No estudo do eixo estruturante *Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade*, realizado no Capítulo 2, observou-se que o papel do Estado posto na PNAS se articula com a formatação da administração pública gerencial definida na contrarreforma do Estado. Em vista disso, instaura uma administração pública nivelada aos interesses de mercado, dotada de flexibilidade, competitividade, e direcionada à qualidade e eficiência.

Segundo Souza Filho e Gurgel (2016), em meio à narrativa de aumento da governança do Estado, a administração pública gerencial propõe no campo da operacionalização das políticas sociais uma estrutura que combina a centralização de poder para a formulação, deliberação e controle de recursos humanos, materiais e orçamentários com a descentralização da autoridade operacional. Nesse quadro, estabelece mecanismos no campo da gestão, direcionado ao controle de qualidade e a eficiência dos serviços públicos, em que são definidas formas de registros e controle das ações a partir de metas e indicadores de desempenho, assim visando o aumento da produtividade e a redução de custos.

A ideologia neoliberal que constitui o papel do Estado na PNAS vai ordenar os rumos gerenciais do TSF-PAIF. A unidade de contexto a.1.1, da Tabela 30, define a organização gerencial do TSF como um rol de atividade de caráter estratégico que visa subsidiar a direção, o planejamento, a organização, o monitoramento e a avaliação para o cumprimento dos objetivos do serviço. Na unidade de contexto a.1.2, fica explícito que tais funções são atribuições do coordenador do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Os elementos sinalizados nestas unidades de contexto denotam uma conexão com a cultura do gerencialismo, em que, na procura pela excelência e aumento da produtividade, os gerentes e suas *fórmulas infalíveis de gestão* (PAULA, 2005) adquirem centralidade. Percorrendo as unidades de contexto a.1.3 e a.1.4, identificam-se outras características do modelo gerencialista. As referidas unidades de contexto revelam que, longe de qualquer postura contestatória, as atividades de organização gerencial visam produzir informações sobre a execução e qualidade do serviço, aspirando a adequação das ações aos objetivos propostos, bem como a garantia da sua eficiência e eficácia. Dessa maneira, demonstram sintonia com os mecanismos de controle de qualidade definidos pelo gerencialismo no quadro de reestruturação produtiva.

As formulações que definem as diretrizes para organização gerencial delineiam uma estrutura de comando que vai direcionar os meios de trabalho mobilizados para atingir os objetivos de integração e manutenção da ordem vigente propostos para o TSF-PAIF, entretanto, de modo ofuscado, a unidade de contexto a.1.2 revela que a organização gerencial, apesar de ser de responsabilidade do coordenador do CRAS, deve ser executada com a colaboração dos trabalhadores e com a participação dos usuários, apontando um caminho democrático para a formulação do conteúdo.

No estudo dos eixos estruturantes da PNAS, realizado no Capítulo 2, foram identificados dois sentidos para a participação: a participação social atrelada à perspectiva política de cidadania e ampliação democrática e a participação da sociedade civil na esfera pública no sentido de complementar a oferta das ações estatais no campo das políticas sociais. O sentido da participação, que desponta na unidade de contexto a.1.2, articula-se à racionalidade da *participação gerencial* (NOGUEIRA, 2003), que visa o aprimoramento do trabalho e a busca da produtividade com redução de custos, compondo as ferramentas de gestão ao lado dos programas de qualidade.

O gerencialismo na busca de legitimidade no campo operacional utiliza como recurso a redução de níveis hierárquicos, delegando tomadas de decisão para os trabalhadores que executam as ações, porém sem atingir níveis estratégicos que tensionem a finalidade do

serviço. Sobre esse modo de participação no âmbito da administração pública gerencial, Paula (2005) sinaliza que esta é guiada pela combinação entre a participação e a lógica da qualidade total que pretende definir e pactuar indicadores de desempenho, estimular a criatividade para resolução de problemas, promover a cooperação e a integração do trabalho em equipe. Dessa maneira, a participação denota o envolvimento do trabalhador na procura do aperfeiçoamento contínuo e da satisfação do cliente. Por essa lente, a participação abordada nas diretrizes gerenciais do TSF-PAIF distancia-se das concepções políticas de aprofundamento da democracia com um horizonte emancipatório e se firma na esfera gerencial. Essas características são ratificadas quando analisamos a continuação da Tabela 33, que versa sobre as atribuições do coordenador do CRAS no TSF-PAIF.

**Tabela 33** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática.</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	b) Atribuições do coordenador do CRAS no TSF-PAIF	Estimular um ambiente de trabalho interdisciplinar, promovendo a atuação, participação e cooperação entre os profissionais, de modo que as tomadas de decisões e a busca de soluções sejam feitas de maneira participativa e proativa, respeitando a formação profissional valorizando o conhecimento técnico-científico de cada um (BRASIL, 2012, p. 84).  Promover modelo de gestão participativo (em todo seu ciclo: planejamento, monitoramento e avaliação) a partir do conhecimento das famílias usuárias como agentes constituintes e integrantes do serviço não somente como meros destinatários, democratizando assim o serviço, bem como fortalecendo o sentimento de pertença e a proatividade das famílias (BRASIL, 2012, p. 84).	E3 - Novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade - a.1. Estado como esfera responsável pela condução da política  E6 - Política de recursos humanos - a.2. Requisição de competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e gerenciais

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

**Tabela 34** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	b) Atribuições do coordenador do CRAS no TSF-PAIF	<p>Direcionar o desenvolvimento das atividades cotidianas no trabalho da equipe de referência do CRAS a partir das demandas, encaminhamentos, informações disponíveis, prioridades definidas e planejamento das ações, de modo a dar materialidade aos objetivos do trabalho social com famílias (BRASIL, 2012, p. 84).</p> <p>Estabelecer um fluxo de comunicação e encontros regulares com a equipe técnica para o planejamento, o monitoramento e a avaliação das atividades desenvolvidas (BRASIL, 2012,p.84).</p> <p>Organizar as ações e informações oriundas da Gestão da Proteção Social Básica no Território do CRAS e da Organização Gerencial do PAIF de modo a potenciá-las mutuamente. Ou seja, elaborar ferramentas que possibilitem o aproveitamento efetivo da articulação da rede socioassistencial de PSB referenciada ao CRAS; da promoção da articulação intersetorial e da busca ativa nas ações de direção, planejamento, organização, monitoramento, avaliação do PAIF e vice-versa (BRASIL, 2012, p. 84).</p> <p>Disponibilizar para a equipe técnica normativas atualizadas sobre o PAIF e demais serviços socioassistenciais, assim como diretrizes de gestão do SUAS, reservando tempo para seu estudo e discussão. Ressalta-se a necessidade de estimular momentos dedicados a estudos de caso e investimento em processos de formação profissional, de modo a contribuir na qualificação contínua dos técnicos, uniformizar o entendimento de conceitos e, em consequência, aprimorar os serviços ofertados no CRAS, em especial o PAIF (BRASIL, 2012, p. 84).</p>	<p>E7- A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Administração da qualidade total</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.3. Gestão centralizada</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, 2012.

A unidade de contexto b.1.1, da continuação na Tabela 33, estabelece como atribuição do coordenador do CRAS estimular o trabalho interdisciplinar, cooperativo e proativo entre os profissionais que atuam no TSF, de modo a fomentar soluções e tomadas de decisão de forma participativa. Tal conteúdo reafirma o entrelaçamento das diretrizes organizacionais com as concepções da participação gerencial e da qualidade total cuja “[...] tendência desse tipo de participação é constituir-se como uma participação isolada, particularista e acrítica” (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 145).

O campo da participação gerencial e da ferramenta da qualidade total também abarca os usuários dos serviços públicos. De acordo com Paula (2005), a construção da excelência da oferta de serviços passa pelo princípio da satisfação do *cidadão-cliente*, que para ser alcançada se fazem necessárias ações de melhoria contínua com a integração dos sujeitos à ação pública. Essa característica está presente na unidade de contexto b.1.2, que anuncia a promoção da gestão participativa, referindo-se à participação das famílias em todas as etapas do ciclo gerencial do TSF-PAIF, considerando-as como integrantes do serviço e não meros receptores da ação. Essa integração, fetichizada pelo discurso da qualidade e eficiência, busca a legitimidade e construção de consensos sobre uma estrutura já estabelecida, pois a formulação das políticas sociais e as decisões estratégicas com poder tensionar a ordem capitalista seguem como monopólio dos núcleos tecnocratas do Estado.

Diferente dos moldes propostos, a participação na perspectiva democrática é orientada por um projeto ético-político alinhado à socialização do poder e à universalização de direitos, contribuindo para o tensionamento dos mecanismos de exploração e opressão de classe. Para tanto, se faz necessária a ampliação da participação nos diferentes níveis de decisão e controle de gestão, visando a promoção de impactos nas esferas civil, política e social da vida da classe trabalhadora (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

Considerando que o gerencialismo é o mecanismo de gestão estabelecido para o TSF-PAIF, este vai trazer – junto com a lógica da administração privada – intervenções técnico-operativas pautadas na racionalidade de mercado como meios para atingir os objetivos do serviço. Desse modo, as funções gerenciais desempenhadas pelo coordenador do CRAS (direção, organização, planejamento e controle) vão combinar a produção e gestão da informação com a formação de recursos humanos com competências teórico-metodológicas e técnico-operativas capazes de desenvolver o processo de trabalho para atingir as finalidades do TSF como demonstram as unidades de contexto b.1.3, b.1.4, b.1.5 e b.1.6.

Esse mecanismo viabiliza a construção de uma cultura produtivista e imediatista que intensifica o trabalho por meio da tecnologia da informação e comunicação, requisitando um trabalhador polivalente e proativo. Paula (2005) alerta que, na busca pela qualidade, são priorizados aspectos técnicos em detrimento dos políticos, e é inserido no campo operacional uma dinâmica de padronização do trabalho articulada à construção de indicadores de desempenho. Esse processo gerencial reordena não apenas a dinâmica de trabalho mas também os corpos e as mentes dos trabalhadores, reordenando sua subjetividade num processo tendencioso de adestramento organizacional para o cumprimento de objetivos e metas preestabelecidas.

Segundo Mota e Amaral (2017) essa razão culmina em prescrições técnicas e pragmáticas sem as mediações necessárias com a realidade macrosocietárias, resultando em intervenções que favorecem a manutenção da ordem de dominação e põem sobre os sujeitos a responsabilidade de responder às demandas existentes pelo acesso desigual à riqueza socialmente produzida. Sobre esse aspecto Couto, Yazbek e Raichelis (2014) chamam a atenção para a possibilidade de no campo da assistência social as ações assistencialistas e improvisadas serem substituídas “[...] por um produtivismo quantitativo, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, número de atendimentos, se os profissionais não detiverem o sentido e a direção social do trabalho coletivo [...]” (2014, p. 84). Por essa via, apresenta-se como fundamental a provisão de espaços de educação permanente que ultrapassem o tecnicismo imediatista e se construam enquanto espaços coletivos que problematizem as concepções orientadoras do TSF e os efeitos sociais e políticos que resultam de suas práticas.

Souza Filho e Gurgel (2016), ancorados no estudo de Tenório (1997), esclarecem que o processo de gestão é constituído por quatro funções que não se dão de modo estanque, mas se relacionam dinamicamente. São elas: direção, organização, planejamento e controle (monitoramento e avaliação). Os autores argumentam, ainda, que a implementação dessas funções é guiada pela perspectiva teórico-política que alicerça a gestão. A análise realizada até aqui demonstrou que a orientação técnica em estudo situa o processo de gestão do TSF- PAIF no campo do gerencialismo, primando por caminhos operacionais formatados, com participação de cunho gerencial, focada em aspectos técnicos em detrimento dos sócio-políticos, estabelecendo um núcleo de comando para as ações. A continuação na Tabela 35 ilustrada abaixo ratifica a articulação desses elementos na configuração das funções gerenciais desempenhadas pelo coordenador do CRAS na gestão do TSF-PAIF. Posto isto, a análise das funções gerenciais será iniciada pela função Direção.

**Tabela 35** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	<p><b>Direção</b></p> <p>Ferramenta gerencial Direção: Direção refere-se ao processo administrativo que conduz e coordena a execução de tarefas antecipadamente planejadas (BRASIL, 2012, p. 85).</p> <p><b>Direção</b></p> <p>No âmbito do processo de gerenciamento do trabalho social com famílias do PAIF, direção diz respeito ao estabelecimento, pelo coordenador do CRAS, de diretrizes e métodos de trabalho para determinado período de tempo, frutos do processo de planejamento, com a finalidade de concretizar os objetivos do PAIF, utilizando para isso instrumentos como o estabelecimento de fluxos de comunicação e de registro de informações; orientação sobre funções e responsabilidades; estímulo à participação, motivação e qualificação no ambiente de trabalho; gestão de informações oriundas do PAIF e da vigilância social do município, sistemas de monitoramento do SUAS, pesquisas e dados censitários, entre outros (BRASIL, 2012, p. 86)</p>	<p>E6 - Política de recursos humanos - a.2. Requisição de competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e gerenciais</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Ferramenta da qualidade total</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.3. Gestão centralizada</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, 2012.

No campo da administração, a função gerencial Direção está relacionada às ações de comando e coordenação, visando conduzir a equipe na execução das atividades técnico-operativas para o alcance dos objetivos do serviço conforme descrito na unidade de contexto c.1.1. De acordo com Souza Filho e Gurgel (2016), o comando é a esfera responsável pelo funcionamento institucional, estabelecendo as condições necessárias para implementação e continuidade do serviço. No campo do comando estão contidas duas atribuições basilares: a prática de dar ordem e de tomada de decisão. Uma das dimensões da prática de dar ordem relaciona-se com a previsão de tarefas a serem desempenhadas na rotina institucional, estruturando-se a partir do poder hierárquico. Na unidade de contexto c.1.2, é possível

identificar o caráter hierárquico e centralizador da organização gerencial do TSF-PAIF, uma vez que põe para o coordenador do CRAS a função de estabelecer as diretrizes e os métodos de trabalho utilizando instrumentos como fluxos e registros de informação. Um aspecto que chama a atenção é que as diretrizes e os métodos são orientados para serem estabelecidos numa perspectiva instrumental, abandonando elementos democratizantes e dialógicos que envolvam ativamente diferentes sujeitos políticos. Tenório (2006, p. 1148) classifica esse modelo de gestão como “[...] um tipo de ação social utilitarista fundada no cálculo de meios e fins e implementada através da interação de duas ou mais pessoas, na qual uma delas tem autoridade formal sobre a(s) outra(s)”.

Seguindo a análise da unidade de contexto c.1.2, observam-se elementos que dizem respeito às ações de coordenação. Souza Filho e Gurgel (2016, p. 244) caracterizam a coordenação como “[...] o processo de articular as partes, tanto aquelas que dizem respeito à organização, como os setores e departamentos, quanto as que dizem respeito aos grupos de trabalho e pessoas”. A partir dessa definição, identificam-se, no conteúdo, aspectos que visam a integração dos trabalhadores e usuários aos objetivos do serviço, como a orientação sobre funções e responsabilidade, o estímulo à participação, motivação e qualificação. Além disso, identificam-se conteúdos que visam sincronizar as ações do TSF-PAIF com outras esferas da Política de Assistência Social e da realidade social, como a gestão de informações do PAIF, da vigilância social, dos sistemas de monitoramento do SUAS e dados censitários.

A orientação técnica em estudo imprime um caráter hierárquico e centralizador para a função Direção (coordenação-comando), em que o coordenador do CRAS e seus instrumentos utilitários de gestão assumem o protagonismo. De modo antagônico, numa perspectiva de gestão democrática voltada para o atendimento das necessidades sociais a partir da ampliação de direitos, a coletividade é determinante e o sujeito coletivo assume o protagonismo da gestão. Posto isto, a função gerencial Direção, contida na orientação técnica, encontra-se em total harmonia com a ideologia neoliberal e com os mecanismos do gerencialismo.

Outra função gerencial abordada é o Planejamento. A complexidade das relações sociais põe historicamente sobre o humano reflexões sobre as questões que o desafiam e a busca por alternativas para solucioná-las. Nesse campo, o planejamento se apresenta como forma racional, organizativa e lógica de operar instrumentalmente sobre a realidade, selecionando os procedimentos necessários para atender a determinadas questões condicionantes impostos pela situação (BAPTISTA, 2013). Para o estudo da função gerencial Planejamento, sistematizou-se, na continuação presente na Tabela 36 disposta abaixo, a definição de planejamento e os procedimentos estabelecidos a partir dessa definição.

**Tabela 36** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	<p>Planejamento</p> <p>Planejamento constitui ferramenta que visa administrar os acontecimentos futuros, com vistas ao alcance de objetivos determinados. São atos do planejamento: análise da situação atual, decisão pelas ações a serem executadas, deliberação dos recursos necessários, entre outros (BRASIL, 2012, p. 85).</p> <p>Procedimentos do planejamento: elaboração de planos e percursos, cronologicamente organizados para a operacionalização do PAIF, a partir de estudos e diagnósticos realizados: consistem na construção de itinerários de alcance de objetivos, com períodos estabelecidos a partir de informações sobre as vulnerabilidades e potencialidades dos territórios (busca ativa, prontuários das famílias, registro de informações das oficinas com famílias, dados da vigilância social do município, informações territorializadas do CadÚnico, entre outros). Deve incluir, ainda, a equipe responsável, com a devida distribuição de papéis, os demais recursos necessários e metas a serem cumpridas em cada etapa (de modo a possibilitar o monitoramento e avaliação do serviço) (BRASIL, 2012, p. 86).</p>	<p>E2 - Descentralização político-administrativa e Territorialização c.2 -Recorte territorial como estratégia para identificar os problemas, as potencialidades e as soluções</p> <p>E6 - Política de recursos humanos - a.2. Requisição de competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e gerenciais</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.3. Gestão centralizada</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Ferramenta da qualidade total</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

**Tabela 37** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Categoria	Subcategoria	Unidade de contexto	Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	c.2.3. Procedimentos do planejamento: decisão sobre as atividades a serem operacionalizadas pelo PAIF, os instrumentos e abordagens metodológicas a serem empregadas, de acordo com as vulnerabilidades e potencialidades do território: o planejamento deve descrever cada atividade prevista na implementação do PAIF, indicando os procedimentos metodológicos que serão utilizados, bem como a abordagem metodológica a ser adotada para o seu desenvolvimento. Isso porque a abordagem e os procedimentos metodológicos imprimem características ao processo de atendimento e acompanhamento familiar. Ou seja, é preciso que a equipe de referência do CRAS faça uma leitura crítica das vulnerabilidades e potencialidades das famílias e do território, de modo a adotar a abordagem e os procedimentos metodológicos que sejam mais efetivos para o alcance dos objetivos do PAIF, em determinado contexto socio-territorial. Recomenda-se, ainda, para subsidiar esse processo de decisão, o estudo e a discussão de textos sobre o assunto, conhecimento de boas experiências, relatos das famílias usuárias, entre outros (BRASIL, 2012, p. 88)	

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

**Tabela 38** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Categoria	Subcategoria	Unidade de contexto	Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	<p>c.2.4. Procedimentos do planejamento: definição de dados e informações a serem registradas sobre as famílias usuárias do serviço e sua forma de armazenamento: consiste na definição das informações e dados que são relevantes para o processo de atendimento e/ ou acompanhamento das famílias, bem como os meios físicos e eletrônicos de armazenamento, os procedimentos para resguardar o sigilo das informações repassadas e as formas de gestão dessas informações (BRASIL, 2012, p. 88).</p> <p>c.2.5. Procedimentos do planejamento: estabelecimento de metas de atendimento e acompanhamento das famílias e de estratégias de aperfeiçoamento das ações do PAIF: é preciso que o planejamento ainda estabeleça metas de atendimento a serem realizados e de famílias a serem acompanhadas, bem como defina estratégias de aperfeiçoamento do serviço a cada período, de modo a permitir os processos de monitoramento e avaliação do PAIF, mensurando os recursos necessários para o alcance dos objetivos do serviço (BRASIL, 2012, p. 90).</p>	

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, 2012.

Baptista (2013) define o planejamento como um processo metódico e contínuo de pensar e agir sistematicamente, analisando as situações, prevendo limites e possibilidades, propondo objetivos e estabelecendo estratégias. A unidade de contexto c.2.1 estabelece aproximações com esse modo de conceber o planejamento, pois o define como ferramenta que visa administrar os acontecimentos futuros para atingir os objetivos propostos para o TSF-PAIF. Para tanto, estabelece como etapas a análise situacional, a tomada de decisões das ações a serem executadas e os recursos necessários, entre outras.

A autora mencionada também situa o planejamento no campo racional e científico, onde o agir é direcionado por uma racionalidade analítica que presume uma sequência de atos decisórios. Desse modo, elucida que o planejamento tem uma dimensão política por constituir-se de movimentos contínuos de tomada de decisões num contexto de relações de poder. Por esse ângulo, a prática de planejamento é norteadada por uma perspectiva teórico- metodológica, ético-política e prático-operativa que vai intervir na apreensão da realidade e do objeto de intervenção, nos procedimentos e nas projeções futuras.

A unidade de contexto c.2.1 institui o diagnóstico como procedimento para elaboração de planos e percursos voltados para a operacionalização do PAIF. Nesse sentido, coloca as informações sobre as vulnerabilidade e potencialidades do território como necessárias para o estudo e como fonte de dados destaca os prontuários das famílias, os registros das atividades coletivas realizadas, dados da vigilância social e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O conteúdo da formulação em tela revela que a norma técnica aponta para um planejamento tradicional, em que a leitura da realidade secundariza a complexidade das relações sociais, as correlações de forças e as tensões oriundas desse movimento. Nesse caminho, a apreensão do real se limita à identificação das vulnerabilidades e potencialidades em si mesmas, utilizando o território de modo instrumental e passivo para a coleta de informações. Essa racionalidade não debruça-se sobre os processos que estão no cerne das desigualdades e nem busca identificar as determinações que conformam a realidade sócio-histórica sobre a qual planeja intervir. Assim, corroboramos com Baptista (2013) quando essa afirma que: “É uma característica do modo de relação da sociedade burguesa que o real não se dê imediatamente à consciência, que se tenha apenas a percepção imediata da aparência do real, a evidência de uma essência que está velada” (2013, p. 8).

Seguindo na análise dos procedimentos do planejamento, identificou-se que a unidade de contexto c.2.3 aborda a tomada de decisão como um dos procedimentos. Nessa esfera, é decidido sobre as atividades a serem desenvolvidas, os instrumentos e abordagens metodológicas a serem empregadas a partir de uma leitura das vulnerabilidades e potencialidades do território. Para subsidiar o processo de decisão, é recomendado o estudo e discussão de textos que versem sobre o assunto, conhecimento de boas experiências e relato das famílias usuárias. A decisão como campo privilegiado da dimensão política vai transparecer a direção social que estrutura o gerenciamento do TSF-PAIF. A formulação reitera a tendência tradicional e conservadora de planejamento onde a população usuária não ocupa lugar no processo decisório, perdendo-se, com isso, a referência concreta do sujeito na construção das ações que lhe são direcionadas. Desse modo, o usuário não é reconhecido

como sujeito político e histórico, e as ações planejadas distanciam-se da perspectiva de construção coletiva vinculada a processos de organização e mobilização popular para o enfrentamento da problemática abordada (BAPTISTA, 2013). Por esse ângulo, reitera-se, inequivocamente, a direção integrativa e conservadora da orientação técnica para o TSF- PAIF, ratificando a sintonia com a manutenção da ordem capitalista.

Considerando o caráter dinâmico da realidade e do planejamento, a gestão de informações se faz necessária para alimentar o movimento de reflexão e retomada da reflexão. Nesse caminho, a unidade de contexto c.2.4 versa sobre a definição dos dados e informações a serem registradas e armazenadas. Articulada à gestão da informação estão as ações atreladas à ferramenta da qualidade total que busca o aperfeiçoamento do TSF-PAIF, como demonstra a unidade de contexto c.2.5. Para o aperfeiçoamento do serviço, a unidade de contexto aponta, dentre as estratégias, o estabelecimento de metas de atendimentos realizados e de famílias acompanhadas, vinculando-se ao pragmatismo da lógica produtivista imposta pelo gerencialismo.

A análise do planejamento enquanto função gerencial demonstrou alinhamento com a racionalidade da contrarreforma do Estado. Desse modo, distancia-se de intervenções que possibilitem a implementação de mecanismos de aprofundamento democrático como a expansão da participação das classes subalternizadas nas decisões públicas aspirando à incorporação dos seus interesses e ampliação de direitos.

Após a análise da função gerencial Planejamento, será estudada a função Organização. Segundo Souza Filho e Gurgel (2016), essa função estrutura a dinâmica de funcionamento do serviço, dispondo os recursos necessários e uma estrutura que viabilize o alcance da finalidade. Nesse bojo, a função Organização envolve estrutura hierárquica, distribuição de poder, relação entre as diferentes instâncias que compõem a política, alocação de recursos físicos e humanos e detalhamento dos serviços a serem prestados. Em conformidade com o exposto, a unidade de contexto c.3.1, da Tabela 39 abaixo, define que a função Organização consiste na disposição dos recursos necessários ao cumprimento das ações do TSF-PAIF com vistas a alcançar os objetivos propostos. Dessa maneira, deve especificar as responsabilidades para cada tipo de atividade, disponibilizando tempo e espaço para a sua execução.

**Tabela 39** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Categoria	Subcategoria	Unidade de contexto	Eixos Estruturantes da PNAS- Unidade temática
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Processos de organização gerencial do TSF-PAIF	<p>Organização consiste na disposição, de forma estruturada, dos recursos necessários ao cumprimento de uma ação, facilitando a realização dos seus objetivos. São atos da organização: especificar as responsabilidades por tipo de atividade, resguardar tempo e espaço físico para execução de atividades essenciais ao trabalho, entre outros (BRASIL, 2012, p. 85).</p> <p>Organização O gerenciamento do trabalho social com famílias do PAIF demanda atividades de caráter organizativo, que consistem na adequada alocação dos recursos humanos e materiais disponíveis no CRAS, bem como de tempo e espaço para a operacionalização do PAIF – ressaltando que o PAIF é o principal serviço ofertado no CRAS e por isso sua implementação com qualidade é prioridade (BRASIL, 2012, p. 91).</p> <p>Organização Também compõe o eixo “organização” a materialização da articulação do PAIF com os serviços da PSB ofertados no território. A articulação do PAIF com os serviços socioassistenciais de PSB do território está prevista na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com vistas a afiançar o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo o conhecimento das vulnerabilidades e das potencialidades do grupo familiar, de modo a romper com o atendimento fragmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas, promover a efetividade e a resolutividade dos serviços socioassistenciais, consolidando o eixo da Matricialidade sociofamiliar do SUAS (BRASIL, 2012, p. 91).</p>	<p>E1. Matricialidade sociofamiliar. d.1. Matricialidade sociofamiliar: centralidade nas necessidades das famílias como ponte para o acesso universal</p> <p>E1. Matricialidade sociofamiliar. d.2. Matricialidade sociofamiliar: como estratégia de superação da focalização</p> <p>E.2. Descentralização político-administrativa e territorialização. c.2. Perspectiva territorial como estratégia para construir indicadores sociais</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, (BRASIL, 2012).

**Tabela 40** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Processos de organização gerencial do TSF-PAIF	<p>c.3.4 Organização O papel do CRAS como equipamento gestor da rede da PSB no território, bem como a atividade organizativa do PAIF denominada “[...] a materialização da articulação do PAIF com os serviços da PSB ofertados no território [...]” são estratégias para que o PAIF exerça sua função preventiva e proativa no território (BRASIL, 2012, p. 92).</p> <p>c.3.5. Organização Assim, a efetivação da articulação do PAIF com outros serviços da PSB constitui mais um exemplo da interdependência entre a Gestão Territorial da PSB desempenhada pelo CRAS e a organização do trabalho social com famílias do PAIF (BRASIL, 2012, p. 92).</p>	<p>E.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização. c.4. Intervenção do Estado focalizada nos problemas locais</p> <p>E4 - Financiamento - a.1. Previsão legal de financiamento</p> <p>E4 - Financiamento b.2. Modelo de financiamento descentralizado e participativo</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Administração da qualidade total</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.3. Gestão centralizada</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*. (BRASIL, 2012).

A unidade de contexto c.3.2 refere que, para o gerenciamento do TSF-PAIF, as atividades organizativas consistem na adequada alocação dos recursos humanos e materiais disponíveis no CRAS, bem como a disponibilização de tempo e espaço para sua operacionalização. A pesquisa realizada por Raichelis *et al.* (2019) sobre a implementação do SUAS no Brasil apresenta a realidade de precarização e a ausência de condições institucionais para a materialização dos direitos preconizados pela política. Assim sendo, destacam:

[...] a incompletude das equipes, a ausência de condições estruturais para o funcionamento dos equipamentos e o acesso precário aos instrumentos de trabalho básicos, como telefones, *internet*, impressoras e espaços adequados para realização do trabalho com a população, bem como a precariedade de meios de transporte para o deslocamento das equipes, especialmente nos municípios de pequeno porte e nos periféricos e rurais (RAICHELIS *et al.*, 2019, p. 242).

Dessa maneira, considerando o cenário de progressiva precarização e desfinanciamento das políticas sociais, o conteúdo da unidade de contexto em estudo requisita

a utilização adequada dos recursos disponíveis no CRAS, imprimindo uma direção pacífica e inerte diante da realidade cotidiana, de modo que naturaliza a exploração da força de trabalho e desconsidera a luta histórica da classe trabalhadora pela conquista de direitos e segurança ocupacional.

Destaca-se, ainda nesta afirmativa, que os recursos mencionados têm relação com as condições de trabalho existentes para realização das atividades, diferenciando-se da unidade de registro “recursos” que aparece no eixo estruturante Financiamento, que tem relação direta com o orçamento da assistência social. Sobre esse aspecto, a unidade de contexto não esboça crítica acerca do déficit orçamentário nem aponta para a construção de mecanismos de organização política e participação nas decisões que versam sobre a utilização do orçamento público.

As unidades de contexto c.3.3, c.3.4 e c.3.5 aludem à organização intrainstitucional, destacando a articulação do TSF-PAIF com outros serviços da Proteção Social Básica (PSB), assim visando a efetivação da função protetiva, preventiva e proativa do PAIF. Nesse contexto, reitera elementos já problematizados neste capítulo, como a perspectiva instrumental e focalizada do território e a leitura das vulnerabilidades e potencialidades em si mesmas, desconsiderando repetidas vezes as contradições das relações de produção e reprodução social.

Entretanto, a unidade de contexto c.3.3 merece uma aproximação mais aprofundada. Observa-se que seu conteúdo afirma que a consolidação da matricialidade sociofamiliar se dá por intermédio da articulação do PAIF com os demais serviços da PSB, o que permite o conhecimento das vulnerabilidades e potencialidades das famílias, o rompimento com a fragmentação, a descontextualização das vulnerabilidades e a resolutividade dos serviços socioassistenciais. Identifica-se, assim, uma mudança de sentido em relação à concepção de matricialidade sociofamiliar abordada na PNAS no eixo estruturante específico sobre essa questão. Nisso, chama a atenção o deslocamento do foco das necessidades da família, como preconizado na PNAS, para o foco nas vulnerabilidades e nas potencialidades, como está posto nas orientações técnicas. Essa mudança de foco muda a direção do TSF-PAIF e o alinha às determinações capitalistas de cunho neoliberal e neoconservador, segundo as quais cabe, inquestionavelmente, o gerencialismo como modelo de gestão operacional. A relação das mudanças de sentido entre os elementos da PNAS e a orientação técnica do TSF-PAIF será aprofundada no próximo tópico deste capítulo.

A próxima função gerencial a ser analisada é o Controle, que é composto pelo monitoramento e pela avaliação. De acordo com Souza Filho e Gurgel (2016), o controle

refere-se ao processo de monitoramento das atividades, avaliação dos resultados no que concerne à quantidade e à qualidade e ajuste de ações a partir dos padrões de desempenho. Na continuação presente na Tabela 41 exibida abaixo, foi sistematizado o conteúdo da *Orientação Técnica* que aborda sobre o monitoramento do TSF-PAIF.

**Tabela 41** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	<p>Monitoramento</p> <p>Compõe o rol de atividades de gerenciamento do trabalho social com famílias do PAIF o monitoramento, compreendido como o acompanhamento contínuo, cotidiano por parte do coordenador do CRAS da execução das ações que compõem o serviço, em relação aos seus objetivos e metas, de modo a gerar informações sobre o PAIF que permitam a tomada de medidas corretivas para aprimorar a sua operacionalização (BRASIL, 2012, p. 92).</p> <p>Monitoramento</p> <p>O monitoramento dos encaminhamentos realizados para a rede socioassistencial, bem como para a rede setorial depende do fluxo de informações estabelecido/negociado pelo Coordenador do CRAS, em consonância com o órgão gestor municipal, ou do DF. Nessa direção, o monitoramento do desempenho dessa atividade de Gestão da PSB no território deve envolver os representantes dos setores envolvidos (BRASIL, 2012, p. 92-93).</p>	<p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Ferramentas de Qualidade Total</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação a.3. Gestão centralizada</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

O monitoramento é o processo de controle das ações desenvolvidas a partir da comparação dos dados levantados referentes à execução e às metas com indicadores estabelecidos no planejamento. A produção de informações geradas no processo de monitoramento é capaz de evidenciar elementos e distorções a serem corrigidos ou

aprimorados, contribuindo para fortalecer ou tensionar o modelo de gestão utilizado (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016).

As unidades de contexto c.4.1 e c.4.2 discorrem sobre o monitoramento das ações do TSF-PAIF e as ações intersetoriais com as demais políticas públicas. Dessa maneira, estabelecem o monitoramento como acompanhamento contínuo e cotidiano da execução das ações por parte do coordenador do CRAS. Estabelecem, ainda, como central o monitoramento das metas e dos objetivos, visando à geração de informações para aprimorar a operacionalização do serviço. Em relação às ações intersetoriais, ressaltam que os fluxos de informação devem ser estabelecidos e negociados pelo coordenador do CRAS, em articulação com os representantes dos setores envolvidos.

Destaca-se, nessas formulações, a reiteração do caráter centralizador da gestão, pois é estabelecida a função monitoramento para o coordenador do serviço, desse modo acionando elementos do gerencialismo, em que o gestor assume o centro das tomadas de decisões em detrimento dos sujeitos coletivos. Assim, não é mencionada a construção de mecanismos democráticos de participação dos trabalhadores e usuários do PAIF, ou seja, não são mencionados mecanismos com vistas a imprimir na gestão das informações e na (re)direção das ações elementos de interesse das classes subalternizadas que possibilitem a ampliação de direitos sociais com impactos nas condições de vida e no campo político e social desses sujeitos. Considerando que os objetivos do TSF-PAIF apontam a ordem social vigente para um caráter integrativo, a concentração desse poder no campo da gestão é estratégica para garantir a hegemonia da direção política e materializar a finalidade de apoio à família no desempenho de sua função de proteção e socialização.

O marco regulatório aponta formas de execução do monitoramento para qualificar as ações do PAIF. Nesse caminho, sugere a construção de murais para a sistematização do número de atividades realizadas, de participantes envolvidos, de famílias incluídas e desligadas do acompanhamento familiar. O conteúdo ressalta, ainda, a importância de reuniões periódicas para discutir as informações, verificando o que foi satisfatório ou demandando aperfeiçoamento, conforme exposto nas unidades de contexto c.4.3 e c.4.4, da tabela abaixo.

**Tabela 42** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Categoria	Subcategoria	Unidade de contexto	Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	<p>Monitoramento</p> <p>Sugere-se a adoção de um mural de monitoramento das ações realizadas, no qual os profissionais possam ir preenchendo durante a semana/mês as atividades realizadas e o número de participantes envolvidos, bem como o número de famílias que iniciaram ou foram desligadas do processo de acompanhamento familiar (BRASIL, 2012, p. 92).</p>	<p>Monitoramento</p> <p>A adoção de um sistema de monitoramento só faz sentido se ele for utilizado para qualificar as ações do PAIF. Portanto, é importante planejar reuniões periódicas com a equipe para a discussão das informações levantadas, evidenciando que foi satisfatório e o que demanda aperfeiçoamento (BRASIL, 2012, p. 92)</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, (BRASIL, 2012).

As formulações das unidades de contexto citadas sugerem um modelo de coleta e registro de dados, mas não apontam formas para a análise dessas informações nem as categorias analíticas que deveriam lhe fundamentar. Essa dinâmica imprime uma tendência quantitativa e pragmática guiada por um *poder gestor* que, fincado na aparência objetiva e operativa, justifica ações utilitaristas e contábeis, reduzindo as possibilidades de refletir criticamente sobre a essência, os sentidos e os rumos do TSF-PAIF (RAICHELIS *et al.*, 2019).

A avaliação finaliza o ciclo das funções gerenciais do TSF-PAIF posto pela orientação técnica em estudo. O referido documento classifica a avaliação no âmbito do TSF como estudo/pesquisa com a finalidade de analisar a eficiência e o impacto dos resultados em relação aos objetivos estabelecidos, visando subsidiar as decisões para o aperfeiçoamento do serviço, conforme demonstra a unidade de contexto c.5.1, da conclusão na Tabela 43 abaixo.

**Tabela 43** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	c.5.1. Avaliação A avaliação consiste no levantamento de dados e informações, com temporalidade definida (mês, semestre ou ano) por meio de pesquisas e estudos, com a finalidade de analisar os aspectos de eficiência, resultados, impactos em relação ao objetivo inicialmente traçado, de forma a dar subsídio para o planejamento e/ou programação e tomadas de decisões para o aperfeiçoamento do serviço (BRASIL, 2012, p. 93).	E5 - Controle social - a.2. Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS  E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Ferramenta da qualidade total

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, (BRASIL, 2012).

Boschetti (2006, p. 1) explica que avaliar:

[...] pressupõe atribuir um valor e/ou realizar julgamentos que envolvem aprovação ou não de determinado programa e/ou política. Nesse sentido, as avaliações sempre se sustentam em determinada concepção teórica e política de compreensão do real, não sendo, portanto, neutras.

Por esse caminho analítico, as avaliações devem ser estudadas situando a concepção de Estado e de política social que norteia seus objetivos, ações e resultados. Dessa maneira, uma avaliação guiada pelas necessidades sociais e que se fundamenta na perspectiva protetiva e democrática deve mobilizar um conjunto de ações e técnicas que contribuam para a universalização de direitos no campo social, político e civil (BOSCHETTI, 2006).

A unidade de contexto c.5.1 informa que a avaliação do TSF-PAIF tem a finalidade de analisar aspectos de eficiência e impacto em relação aos objetivos traçados no planejamento, de modo a subsidiar as decisões. A avaliação de eficiência tem como propósito verificar se os recursos, técnicas e instrumentos utilizados foram adequados para atingir os objetivos propostos com o menor custo, estabelecendo a relação entre custo e benefício. De acordo com Boschetti (2006), esse tipo de avaliação é muito pertinente no contexto neoliberal de racionalização dos gastos públicos e redução da intervenção do Estado na esfera social. A estreita relação dessa avaliação com a redução de custos indica a sua funcionalidade para justificar a decisão de focalizar as ações das políticas sociais nos segmentos mais

pauperizados, uma vez que no contexto de racionalização dos recursos públicos não cabem políticas universalizantes. Assim, esse tipo de avaliação:

[...] não deve se voltar para identificar os limites das políticas sociais, com vistas à sua ampliação e universalização, mas, ao contrário, deve servir como instrumento de controle de gastos e focalização de serviços públicos (BOSCHETTI, 2009, p. 7).

Por esse viés, a orientação técnica em estudo conecta a função gerencial Avaliação aos pressupostos neoliberais da contrarreforma do Estado, expressamente abordado no Capítulo 2, no eixo estruturante *Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil*.

**Tabela 44** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	<p><b>Avaliação</b></p> <p>A avaliação não deve constituir-se em momento tenso de “escolha dos culpados”. Ela é um instrumento de aprimoramento, no qual os membros da equipe de referência do CRAS têm a oportunidade de repensar suas práticas e identificar os recursos necessários para qualificar o serviço (BRASIL, 2012, p. 93).</p> <p><b>Avaliação</b></p> <p>Em todo o processo de gerenciamento do trabalho social com famílias do PAIF, a participação das famílias usuárias é fundamental, em especial nos eixos planejamento, monitoramento e avaliação. Possibilitar a participação democratiza o serviço, leva à definição de estratégias e conteúdos adequados à realidade das famílias, bem como contribui para o alcance de aquisições por parte dessas famílias, no que concerne à conquista de autoestima política, empoderamento, autonomia e protagonismo (BRASIL, 2012, p. 93).</p>	<p>E5 - Controle social - a.2. Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS</p> <p>E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Ferramenta da qualidade total</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, (BRASIL, 2012).

**Tabela 45** – Categorização das diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T3. Diretrizes gerenciais do TSF-PAIF	c) Funções gerenciais do TSF-PAIF	c.5.4. Avaliação Para estimular a participação das famílias, recomenda-se a adoção de instrumentos simples, tais como registro em tarjetas da avaliação de cada atividade realizada, em que conste a expectativa que foi alcançada e quais demandas não foram atendidas; reuniões nas quais famílias façam uma atuação teatral do atendimento prestado, expondo suas críticas e sugestões de melhorias; um mural de críticas e sugestões, no qual por meio da fixação de fichas coloridas seja indicado o grau de satisfação de cada atendimento prestado; utilização de dinâmicas como a árvore de problemas e soluções, entre outras (BRASIL, 2012, p. 93).	E5 - Controle social - a.2. Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS  E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação - a.2. Ferramenta da qualidade total

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, (BRASIL, 2012).

As unidades de contexto c.5.2, c.5.3 e c.5.4 versam sobre a participação na avaliação. É válido ressaltar que nas demais funções gerenciais a participação não foi um elemento acionado, de modo que torna relevante a busca do sentido da participação nesta função. A unidade de contexto c.5.2 aborda a participação dos trabalhadores na avaliação e concebe esse processo como instrumento de aprimoramento onde os trabalhadores podem repensar suas práticas e identificar os recursos necessários. Já a unidade de contexto c.5.3 versa sobre a participação dos usuários no processo de planejamento, monitoramento e avaliação, com vistas a pensar conteúdos adequados à realidade das famílias e contribuir para a construção da autoestima política, empoderamento, autonomia e protagonismo.

Convém resgatar que a perspectiva de participação democrática e cidadã articula-se à defesa da universalização de direitos e socialização do poder como estratégia de aprofundamento da democracia. Nesse caminho, envolve sujeitos coletivos direcionados por um projeto ético-político que tensione a dinâmica de dominação, dispute hegemonia e se vincule à construção de outra ordem societária (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016). A partir dessa delimitação teórica, observa-se que a participação dos trabalhadores proposta no

processo avaliativo do TSF-PAIF está circunscrita à dimensão operativa na busca pela qualidade, estabelecendo conexões com a participação gerencial já abordada neste capítulo.

Em relação à participação dos usuários, identifica-se que essa se coloca esvaziada de uma perspectiva coletiva e político-organizativa direcionada para a defesa de direitos sociais e se volta para uma abordagem individualizante, resgatando aspectos como autoestima política, empoderamento, autonomia e protagonismo. A presença desses componentes articula a função gerencial às finalidades do TSF-PAIF em que tais elementos compõem o escopo das potencialidades a serem estimuladas para que os usuários da assistência social desenvolvam capacidade para a autoproteção frente às adversidades e intempéries resultantes da estrutura de desigualdade social.

O documento técnico traz, ainda, sugestões operacionais para a avaliação com os usuários. Com isso, verifica-se a orientação para desenvolver uma avaliação de satisfação voltada para o aperfeiçoamento das ações e oferta do serviço, conectando-se à ferramenta da qualidade total. Desse modo, traz um conteúdo esvaziado de criticidade sobre as políticas públicas e o papel do Estado na efetivação de direitos, como mostra a unidade de contexto c.4.5.

A análise das diretrizes gerenciais revelou que há um alinhamento entre as finalidades/objetivos e as diretrizes gerenciais, que institui os rumos organizacionais dos meios de trabalho. Os objetivos reconhecem a família como principal instância de proteção social e estão direcionados para apoiá-las no desenvolvimento de capacidades para o exercício da sua função de proteção e socialização. As diretrizes gerenciais vão estabelecer as condições para materialização dos objetivos trilhando caminhos operacionais formatados, com participação de cunho gerencial, focados em aspectos técnicos em detrimento dos sócio-políticos, além de estabelecer um núcleo centralizador de comando para as ações. Essas características articulam-se à racionalidade neoliberal e neoconservadora, apontando para intervenções focalizadas e seletivas que visam desenvolver potencialidades para que os usuários e as famílias atendidas pela Política de Assistência Social construam mecanismos de autoproteção frente às expropriações decorrentes da engrenagem capitalista. Nesse sentido, corroboramos com Teixeira (2017) ao sinalizar que essa racionalidade requisita procedimentos profissionais que vão atuar de modo temporário e esporádico quando os recursos das famílias se esgotarem, direcionados por uma:

[...] perspectiva de tratamento/cura dos problemas sociais, como se estes fossem individuais, uma intervenção que é cerceadora da autonomia das famílias, da sua condição de sujeito e da realidade social como totalidade contraditória. Além disso, esse referencial contribui para a

difusão do modo de organização familiar hegemônica (nuclear) e de vida burguês (valores) (TEIXEIRA, 2017, p. 56).

O marco regulatório em análise estabelece além das diretrizes gerenciais, as diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF. Para proceder a análise deste conteúdo, as seis diretrizes definidas pela orientação técnica foram organizadas em subcategorias e o seu conteúdo sistematizado na unidade de contexto. Seguindo o percurso traçado, a primeira diretriz a ser estudada é: fortalecer a assistência social como direito social de cidadania, conforme demonstra a Tabela 46 abaixo.

**Tabela 46** – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T4. Diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF	a) Diretriz fortalecer assistência social como direito de cidadania	A: Reafirmar a assistência social e a proteção estatal às famílias como um direito de cidadania, inclusive o direito à renda (BRASIL, 2012, p. 105).	E1 - Matricialidade sociofamiliar. b.1. Família como sujeito de direitos formalmente estabelecidos pelo Estado
		Adotar um referencial teórico-político de defesa e promoção de direitos, com vistas à autonomia e cidadania das famílias (BRASIL, 2012, p. 105).	E1 - Matricialidade sociofamiliar e.2. Assistência social como caminho no processo de emancipação
		Estimular a dimensão democrática do serviço, ou seja, estimular a participação das famílias no planejamento, execução e avaliação de todas as atividades nas quais estiverem envolvidas, de forma a promover seu protagonismo e combater práticas prescritivas, modeladoras e verticalizadas (BRASIL, 2012, p. 105).	E5 - Controle social. a.2. Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS E6 - Política de recursos humanos
			E6 - Política de recursos humanos. a.2. Requisição de competências éticas teórico-metodológicas, técnico-operativos e gerenciais

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, (BRASIL, 2012).

Verificou-se que os objetivos/finalidades e as diretrizes gerenciais do TSF-PAIF estão ancorados na perspectiva neoliberal e neoconservadora onde a promoção da proteção social é de responsabilidade da família – que para tanto deve mobilizar recursos próprios e do território. Assim, cabe ao Estado a oferta de ações que potencializem as funções familiares de

proteção e socialização. Essa perspectiva vai de encontro às pautas das lutas sociais que postulam a primazia estatal na oferta de bem-estar social. Posto isto, identifica-se uma mudança de direção teórica e política na formulação das diretrizes teórico-metodológicas.

A unidade de contexto a.1.1, da Tabela 46, reafirma a assistência social e a proteção estatal às famílias como um direito de cidadania, incluindo o direito à renda. Essa formulação enfatiza a família enquanto sujeito de direito a ser provido pela esfera estatal, aproximando-se da perspectiva protetiva que tem no Estado e nas políticas públicas as principais instâncias da proteção social. Dessa maneira, opondo-se à lógica familista, a perspectiva protetiva visa reduzir os encargos familiares na provisão do bem-estar de seus membros.

Nesse caminho analítico, a diretriz em questão propõe aproximações com referenciais teórico-políticos de defesa e promoção de direitos, visando a autonomia das famílias, conforme expõe a unidade de contexto a.1.2. Diferente das diretrizes gerenciais, observa-se no conteúdo da diretriz em tela a frequência da reafirmação da promoção de direitos em detrimento da aquisição de segurança ou desenvolvimento de potencialidades que objetivam a autoproteção dos sujeitos. Este contexto sinaliza que a autonomia mencionada na formulação em estudo adquire um sentido diferente.

Segundo Pereira (2011), a autonomia é uma das necessidades sociais universais que deve ser satisfeita para que a capacidade teleológica humana possa efetivamente se constituir. Desse modo, afirma que a autonomia é: “[...] a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA, 2011, p. 70). Essa concepção de autonomia pauta-se no reforço da coletividade e da vida em sociedade sobre patamares civilizatórios universais, que encontram nos direitos sociais, civis e políticos o espaço para sua efetivação. Por essa lente, a autonomia tem estreita ligação com a democracia e pode sofrer restrições por fatores culturais, socioeconômicos e políticos que culminam em contextos autoritários e centralizadores. Diante do exposto, a concepção de autonomia abordada na unidade de contexto a.1.2, da Tabela 46, distancia-se da tendência neoliberal individualista em que o indivíduo por si encontrará suas potencialidades para se autodesenvolver e autossustentar, e aproxima-se da compreensão de que a ampliação de direitos garantidos pela esfera estatal contribui para a construção da autonomia do sujeito, fortalecendo-o enquanto ser histórico e político.

Nesse caminho teórico, analisaremos a unidade de contexto a.1.3, que requisita estimular a dimensão democrática do serviço através da participação das famílias no planejamento, execução e avaliação das atividades, promovendo seu protagonismo, combatendo práticas prescritivas, modeladoras e verticalizadas. Verifica-se que nessa

elaboração a participação não objetiva aferir níveis de satisfação dos usuários ou aperfeiçoar ações preestabelecidas como nas proposições atreladas à participação gerencial, mas aponta para a realização do controle social sobre a direção das ações do TSF-PAIF, visando assegurar o seu caráter democrático.

A diretriz teórico-metodológica analisada estrutura seu conteúdo alinhado à perspectiva protetiva de política social que reconhece a família enquanto sujeito de direito e o Estado como provedor de bem-estar, capaz de promover direitos universais que atendam às necessidades sociais. Essa concepção aproxima-se da razão que guia a apreensão do objeto do TSF-PAIF, que é a família, e opõe-se à racionalidade que orienta os objetivos/finalidade e as diretrizes gerenciais, conforme problematizado neste capítulo.

Avançando no estudo, a próxima diretriz teórico-metodológica recomenda: respeitar a heterogeneidade dos arranjos familiares e sua diversidade cultural. O conteúdo da mesma está organizado na orientação técnica em três tópicos, que estão sistematizados nesta pesquisa nas unidades de contexto, como demonstra a continuação na Tabela 47 abaixo.

**Tabela 47** – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>
T4. Diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF	b) Diretriz Respeitar heterogeneidade dos arranjos familiares e sua diversidade cultural	<p>B: Considerar a influência que as peculiaridades da realidade local e seus aspectos socioeconômicos e culturais têm sobre as famílias (BRASIL, 2012, p. 106).</p> <p>Valorizar a relação entre gerações, sua convivência e trocas afetivas e simbólicas, no âmbito familiar (BRASIL, 2012, p. 106).</p> <p>Respeitar as expectativas e demandas das famílias, quanto ao trabalho social, bem como seus valores, crenças, identidades, cultura e sentimento de pertença (BRASIL, 2012, p. 106).</p>	<p>E1. Matricialidade sociofamiliar. a.1. Concepção da formatação e organização da família atrelada às relações de produção e reprodução social.</p> <p>E.2. Descentralização político-administrativa e territorialização. b.1. Território como <i>locus</i> de conhecimento da realidade.</p> <p>E.2. Descentralização político-administrativa e Territorialização. b.2. Território com significado vivo. Expressão do conjunto das relações sociais.</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

O reconhecimento da heterogeneidade dos arranjos familiares, e sua relação com os aspectos socioeconômicos e culturais, representa um avanço relevante no campo conceitual da PNAS, sendo reafirmado pela orientação técnica, como mostram as unidades de contexto b.1.1, b.1.2 e b.1.3. Esse caminho teórico situa a família enquanto produto histórico das relações sociais e oferece uma lente pela qual as vivências de opressão, exploração e pauperização são compreendidas a partir das múltiplas determinações da realidade macrossocial. Posto isto, opõe-se à concepção a-histórica e singularizada em que os problemas enfrentados pela família decorrem da incapacidade para o autodesenvolvimento ou de relações familiares e interpessoais cujos vínculos encontram-se fragilizados ou rompidos.

Nesse caminho teórico, a abordagem do território na perspectiva crítica e relacional oferece elementos analíticos que contribuem para apreensão dos aspectos socioeconômicos e culturais do chão sócio-histórico da Política de Assistência Social, como sugere a unidade de contexto b.1.1. Por essa via, o território é construído nas relações de produção e reprodução e movimentado por relações de poder. Possui, portanto, um caráter dinâmico e ativo, adquirindo diferentes contornos no tempo e no espaço. Desse modo, as relações sociais e as relações com a natureza se dinamizam e podem sofrer variações, constituindo um processo de territorialização (um conjunto codificado de relações), desterritorialização (abandono do território ou supressão dos limites de fronteira) e reterritorialização (novas relações de produção e reprodução) (SAQUET, 2007).

É no movimento dinâmico do território que se gesta a territorialidade, ou seja, a multidimensionalidade dos modos de vida de povos e coletividades e as formas como se organizam para o atendimento das necessidades sociais. Santos e Silveira (2006) esclarecem que, na sociedade capitalista globalizada, os territórios e territorialidades são a soma e a síntese do espaço, do tempo, do local e do global que se entrelaçam no percurso histórico da sua construção. Esse caminho teórico-metodológico viabiliza a compreensão dos valores, crenças e identidades de modo que esses elementos sejam considerados na construção coletivadas ações do TSF-PAIF e encontrem possibilidades de efetivação no chão sócio-histórico de vivência dos sujeitos, como recomendam as unidades de contexto b.1.2 e b.1.3. Por essa via, não se aplicam ações centralizadas e formatadas prescritas por níveis estratégicos de gestão.

Seguindo esse percurso analítico, analisaremos a próxima diretriz que afirma: rejeitar concepções preconceituosas, que reforcem desigualdades no âmbito familiar. Essa diretriz está organizada em cinco tópicos conforme demonstra a continuidade da Tabela 48.

**Tabela 48** – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS- Unidade temática</b>
T4. Diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF	c) Diretriz Rejeitar concepções preconceituosas, que reforçam desigualdades no âmbito familiar.	C: Negar posturas prescritivas, adaptativas e modeladoras no trabalho social com as famílias (BRASIL, 2012, p. 106).  Recusar concepções, valores e posturas que estabelecem condição de subalternidade das mulheres (BRASIL, 2012, p. 106).  c.1.3. Estimular a participação tanto da figura materna quanto da figura paterna no cuidado e proteção dos demais membros familiares (BRASIL, 2012, p. 106).  c.1.4. Fortalecer a cultura dodiálogo, combatendo todas as formas de violência, preconceito, discriminação e estigmatização (BRASIL, 2012, p. 106).  c.1.5. Construir mediações junto às famílias de modo a combater as diversas formas de discriminação existentes no âmbito de suas relações, em especial aquelas baseadas na orientação sexual, incidência de deficiência e origem étnico-racial (BRASIL, 2012, p. 106).	E1. Matricialidade sociofamiliar. e.2. Assistência social inscrita no caminho do processo de emancipação.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

A família é concebida no movimento sócio-histórico, portanto, assume configurações e formas de organização de vidas diversas, sendo atravessada pelas relações assimétricas e hierarquizadas de poder, portanto reproduzindo desigualdades geracionais, de gênero, raça, entre outras formas de opressão.

Segundo Teixeira (2017), as famílias refletem a realidade contraditória e desigual, sendo vitimizadas pela dinâmica de acumulação capitalista. Dessa forma, para que haja a inclusão e a garantia de direitos, a sociedade, os sistemas e as instituições precisam ser modificados de modo que a estrutura de exploração e opressão seja tensionada. Tal perspectiva opõe-se à lógica integrativa de adequação dos usuários e famílias à ordem,

considerando serem os mesmos desajustados ou disfuncionais. Nesse contexto, o TSF deve ser orientado pelas necessidades da família e não por ações preestabelecidas pela instituição ou pelos valores do profissional. A partir do conteúdo da unidade de contexto c.1.1, que indica negar posturas prescritivas, adaptativas e modeladoras no TSF-PAIF, identifica-se que a diretriz em questão utiliza um referencial teórico e político crítico e articula-se à perspectiva protetiva, visando a ampliação do acesso a direitos e aprofundamento democrático do serviço.

Essa racionalidade orienta para a desnaturalização dos papéis sociais e da divisão sexual do trabalho determinado pelo modelo de família burguesa, permitindo a construção de intervenções que tensionem a exploração do trabalho doméstico não remunerado e a centralidade das mulheres nas atividades de cuidado. Tal concepção é reafirmada de forma patente nas unidades de contexto c.1.2 e c.1.3, que recusam valores e posturas que estabeleçam a condição de subalternidade das mulheres e estimulem a participação da figura materna e paterna nas atividades de cuidado e proteção. Para tanto, as unidades de contexto c.1.4 e c.1.5 apontam para a construção de atividades dialógicas que combatam as formas de violência, preconceito, discriminação e estigmatização, propondo a construção de intervenções com repercussão política contra-hegemônica.

A Diretriz D afirma: "Respeitar e preservar a confidencialidade das informações repassadas pelas famílias no decorrer do trabalho social" (BRASIL, 2012). Tal diretriz divide-se em dois tópicos, conforme demonstra a continuação presente na Tabela 49.

**Tabela 49** – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS- Unidade temática.</b>
T4. Diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF	d) Diretriz Respeitar e preservar a confidencialidade das informações repassadas pelas famílias no decorrer do trabalho social	D: Manter em sigilo as informações e repassadas pelas famílias em todo o processo de acompanhamento familiar (BRASIL, 2012, p. 106). Trabalhar, em especial nas atividades em grupos e/ou coletivas com as famílias, a importância do sigilo em relação a determinados conteúdos trabalhados (BRASIL, 2012, p. 106).	E6. Política de recursos humanos. a.2. Requisição de competências éticas teórico-metodológicas, técnico-operativas e gerenciais.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 50** – Categorização das diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão)

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Unidade de contexto</b>	<b>Eixos Estruturantes da PNAS- Unidade temática</b>
T4. Diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF	e) Diretriz Utilizar e potencializar recursos disponíveis das famílias no desenvolvimento do trabalho social.	E: Identificar e empregar as formas de organização, sociabilidade e redes informais de apoio que as famílias possuem, com foco no resgate de sua autoestima e na defesa dos direitos (BRASIL, 2012, p. 107).  Relacionar a história das famílias com a história e contexto do território em que vivem, a fim de fortalecer seu sentimento de pertença e coletividade, ressignificar o território, traduzindo-o como força viva, capaz de potencializar o trabalho desenvolvido com as famílias (BRASIL, 2012, p. 107).	E.2. Descentralização político-administrativa e territorialização. b.1. Território como <i>locus</i> de conhecimento da realidade  E.2. Descentralização político-administrativa e territorialização. b.2. Território com significado vivo. Expressão do conjunto das relações sociais.
T4. Diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF	f) Diretriz Utilizar ferramentas que contribuam para a inserção efetiva de todos os membros da família no acompanhamento familiar.	F: Garantir os meios e condições para o acesso das pessoas idosas e pessoas com deficiência a todas as ações desenvolvidas no trabalho social com famílias, ou ainda para pessoas que desempenham papel de cuidadores familiares (BRASIL, 2012, p. 107).  Utilizar linguagem simples e, sempre que possível, recursos diversos e atraentes, tais como desenhos, músicas, filmes, cartazes, entre outros, a fim de facilitar a comunicação com as famílias (BRASIL, 2012, p. 107).	E6. Política de recursos humanos. a.2. Requisição de competências éticas teórico-metodológicas, técnico-operativos e gerenciais.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

Para o seu desenvolvimento, o TSF-PAIF mobiliza um conhecimento teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político. As unidades de contexto d.1.1 e d.1.2 destacam o sigilo como uma dimensão relevante a ser respeitada não só pelos profissionais, mas pelos usuários envolvidos em atividades coletivas, visando proteger a individualidade dos sujeitos.

A diretriz seguinte divide-se em dois tópicos e declara: “Utilizar e potencializar os recursos disponíveis das famílias no desenvolvimento do trabalho social” (BRASIL, 2012). A unidade de contexto e.1.1 demanda identificar as formas de organização, sociabilidade e redes de apoio com foco no resgate da autoestima e na defesa de direitos. Nesse contexto, aciona

dois elementos que imprimem um sentido político-organizativo à formulação, que são a identificação de formas de organização e a defesa de direitos. Posto isto, sinaliza a viabilidade de mobilizar as redes de apoio da família com foco na defesa de direitos que atendam às necessidades dos sujeitos e da realidade social em que estão inseridos. Nesse cenário, considera o resgate da história das famílias e do contexto dos territórios como estratégias para fortalecer o sentimento de pertencimento e coletividade, transformando em força potencializadora do TSF-PAIF conforme demonstra a unidade de contexto e.1.2. Sobre esse aspecto, Teixeira (2017) reitera a importância de criar condições a partir das quais seja possível:

[...] os sujeitos se perceberem como protagonistas de sua história para a apreensão crítica da realidade, rompendo com as naturalizações do senso comum e promovendo a autonomia, mobilização e organização em torno de necessidades comuns no campo da esfera pública, do seu território, dos serviços e assim por diante (2017, p. 102).

Essa concepção aproxima-se da dimensão político-organizativa no contexto de conquista e defesa de direitos, e distancia-se da noção de rede que visa reduzir os custos e o investimento do Estado na proteção social, transportando-a para o mercado e para a sociedade civil por intermédio das parcerias público/privada.

A última diretriz teórico-metodológica declara: “Utilizar ferramentas que contribuam para a inserção efetiva de todos os membros da família no acompanhamento familiar” (BRAISL, 2012). Os tópicos dessa diretriz versam sobre a garantia dos meios e condições necessárias para o acesso de pessoas idosas e com deficiência às ações desenvolvidas, bem como a utilização de linguagem simples e recursos que viabilizem a participação e interação, conforme indicam as unidades de contexto d.1.1 e d.1.2. Dessa maneira, indica a relevância de romper com ações que reiterem a exclusão desses sujeitos dos espaços públicos e da vida em sociedade.

A análise da orientação técnica revelou que as contradições identificadas na PNAS estruturam a configuração do TSF-PAIF. Dessa maneira, a partir do estudo dos elementos que compõem o processo de trabalho, identificou-se que o objeto do TSF-PAIF é a família com composição ampliada e heterogênea, determinada historicamente e com seus membros posicionados enquanto sujeitos de direitos.

No que diz respeito à finalidade/objetivo, o estudo revelou que há uma vinculação com as funções da família, considerando-a como espaço privilegiado de proteção social e

socialização, em que o Estado intervém para desenvolver capacidades e potencialidades, visando a autoproteção e o autodesenvolvimento de seus membros.

Os meios mobilizados para o desenvolvimento do trabalho social com família são de natureza relacional e interativa, mediados por conhecimento teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político. Para aprofundamento dos meios mobilizados, a pesquisa debruçou-se sobre as diretrizes por serem estas que apontam os rumos organizacionais e operacionais do trabalho. Dessa maneira identificou-se que as diretrizes dividem-se em diretrizes teórico-metodológicas e diretrizes gerenciais. Esta última fundamenta-se nos pressupostos teóricos e políticos do gerencialismo, conectando-se à contrarreforma do Estado, e desse modo formatando uma gestão centralizadora, com núcleo de comando definido, pautada em ações formatadas, com participação de cunho gerencial articulada a processos de qualidade total e eficiência. De modo antagônico, as diretrizes teórico-metodológicas vinculam-se à perspectiva protetiva de política social, reconhecendo o Estado enquanto principal esfera de oferta de proteção social, ressaltando a relevância da participação enquanto controle social das ações públicas na perspectiva da ampliação de direitos e aprofundamento da democracia.

Convém destacar que a racionalidade que guia o objeto do TSF e as diretrizes teórico-metodológicas vincula-se à teoria crítica e aponta para uma perspectiva protetiva, aprofundamento da democracia e ampliação de direitos na esfera estatal. De modo antagônico, a racionalidade que orienta as finalidades/objetivos e as diretrizes gerenciais articulam-se a referenciais funcionalistas e positivistas, apontando para a privatização da proteção social, para a oferta de ações seletivas e focalizadas nos mais pauperizados com vistas a desenvolver capacidades para responder às intempéries da vida em sociedade. Posto isto, no próximo tópico deste capítulo, serão analisadas as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais no PAIF, bem como as implicações para efetivação dos direitos socioassistenciais.

#### **4.1 AS DIMENSÕES DAS DETERMINAÇÕES CAPITALISTAS E DAS NECESSIDADES SOCIAIS NO TSF-PAIF**

Segundo Teixeira (2017), a formulação de uma política pública é resultado de acréscimos, cortes e supressões decorrentes da contribuição e da participação de sujeitos diversos, com interesses e concepções plurais. Ressalta, ainda, que a implementação das políticas reitera essa dinâmica podendo ou não desviar da formulação inicial. O estudo dos eixos estruturantes da PNAS evidenciou que a Política de Assistência Social reflete a junção

de diferentes e antagônicas fundamentações teórico-metodológicas e que as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais aparecem desordenadas no mosaico conceitual dos eixos estruturantes.

No campo da implementação, nesta pesquisa direcionada pelos componentes estabelecidos por Marx, a análise da orientação técnica que estabelece a sistemática organizacional do TSF-PAIF revelou que alguns conceitos que integram os eixos estruturantes têm seus sentidos moldados e manipulados para integrar-se à racionalidade que estabelece a direção dos elementos constituintes do processo de trabalho (objeto, finalidade e meio). Identificou-se, ainda, que as diferentes fundamentações teórico-metodológicas que compõem a PNAS se organizam de modo ordenado e estratégico nos componentes do processo de trabalho.

As mudanças de sentido foram identificadas principalmente nos objetivos do TSF- PAIF e nas diretrizes para a organização gerencial. Tais componentes têm seus fundamentos articulados às determinações capitalistas e, para manter o alinhamento com essa racionalidade, ressignificou os conceitos que se conectam à dimensão das necessidades sociais. A Tabela 51, ilustrada abaixo, demonstra as mudanças de sentido verificadas nos objetivos.

**Tabela 51** – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nos objetivos do Trabalho Social com Famílias do PAIF

<b>Unidade temática</b>	<b>Unidade de contexto – PNAS</b>	<b>de Sentido presente na PNAS</b>	<b>Unidade de contexto Orientações Técnicas PAIF</b>	<b>de Sentido presente nas Orientações Técnicas TSF-PAIF</b>
-------------------------	-----------------------------------	------------------------------------	--	--

<p>E1 - Matricialidade sociofamiliar - e.1 - Oferta de benefícios e serviços socioassistenciais.</p>	<p>Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, de seus membros e dos indivíduos (BRASIL, 2004, p. 41). [...] no sentido de reconhecer que a concessão de benefícios está condicionada à impossibilidade não só do beneficiário em prover sua manutenção mas também de sua família (BRASIL, 2004, p. 42). e.1.3 [...] se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 42).</p>	<p>1- Formulação de direitos baseados nas necessidades das famílias. 2- Implementação de benefícios em patamares aceitáveis e uma rede de serviços que atendam às tarefas cotidianas de cuidado.</p>	<p>a.1.1. Promover aquisições materiais e sociais, potencializando o protagonismo e autonomia das famílias e comunidades (BRASIL, 2012, p. 15). a.1.2. Promover o acesso à rede de proteção social de assistência social, favorecendo o usufruto dos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2012, p. 15). a.1.3 Promover acesso aos serviços setoriais, contribuindo para a promoção de direitos (BRASIL, 2012, p. 15).</p>	<p>1 - Deslocamento do campo do atendimento das necessidades sociais para o desenvolvimento de potencialidades e protagonismo. 2 - Constituição de rede de serviços esvaziada de elementos que apontem para ampliação de direitos.</p>
--	--	--	---	--

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na PNAS (2004) e nas *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

Conforme demonstra a Tabela 51, a PNAS recomenda que os benefícios e serviços sejam orientados pelas necessidades sociais e que suportem as tarefas cotidianas de cuidado historicamente relegadas às mulheres. Essa formulação vincula-se a uma perspectiva de ampliação de direitos e aprofundamento da democracia. De modo antagônico, as orientações técnicas direcionam a oferta de benefícios para desenvolver potencialidade, visando o fortalecimento da autonomia das famílias, ou seja, para que construam formas de autoproteção e autodesenvolvimento. No que diz respeito à oferta de serviços, o conteúdo da orientação indica uma construção limitada de rede que visa favorecer e contribuir para o acesso a direitos e não que seja capaz de responder às demandas cotidianas de cuidado,

ressignificando a abordagem desses aspectos para torná-lo funcional à dinâmica capitalista de acumulação.

Considerando que a análise de conteúdo é a técnica utilizada por esta pesquisa e que, para esse percurso investigativo, a repetição de elementos também indica direção, analisaremos a frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nos objetivos do TSF-PAIF. Para tal finalidade, sistematizamos as unidades temáticas da Tabela 30 que versa sobre os objetivos do TSF-PAIF, observando se estes se vinculam às dimensões das determinações capitalistas ou às dimensões das necessidades sociais, conforme a Tabela 52 abaixo.

**Tabela 52** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nos objetivos de Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua)

<b>Eixos estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>	<b>Dimensões das determinações capitalistas</b>	<b>Dimensões das necessidades sociais</b>	<b>Frequência de aparição no conteúdo</b>
E1 - Matricialidade sociofamiliar. e.1 - Oferta de benefícios e serviços socioassistenciais. <b>(ressignificada)</b>	X		1
E.1 - Matricialidade sociofamiliar. c.1 - Família provedora da proteção social.	X		1

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 53** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nos objetivos de Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão)

<b>Eixos estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>	<b>Dimensões das determinações capitalistas</b>	<b>Dimensões das necessidades sociais</b>	<b>Frequência de aparição no conteúdo</b>
E.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização. c.4 - Intervenção do Estado focalizada nos problemas locais.	X		1



E5 - Controle social. a.2 - Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS.	a.2.1. conformação do Sistema Único de Assistência Social, os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação são os conselhos e as conferências, não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo (BRASIL, 2004, p. 51).	Na Proposição de espaços pactuação, deliberação e controle decisões.	de a.1.2. A função de organização gerencial do PAIF é de responsabilidade do coordenador do CRAS que, nesta atribuição, deve desenvolver e coordenar as atividades de gerenciamento do trabalho social com as famílias do PAIF, por meio da elaboração e execução dos processos de direção, planejamento, organização, monitoramento, avaliação e readequação das atividades previstas com a colaboração de toda a equipe de referência, bem como com a participação das famílias usuárias do serviço (BRASIL, 2012, p. 83).	Participação gerencial visando o aprimoramento do trabalho e a busca da produtividade com redução de custos.
--	---	--	--	--

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 55** – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Unidade temática	Unidade de contexto – PNAS	de Sentido presente na PNAS	Unidade de contexto - Orientações Técnicas TSF-PAIF	Sentido presente nas Orientações Técnicas TSF-PAIF
------------------	----------------------------	-----------------------------	---	--

E5 - Controle social. a.2 - Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS.	a.2.2. [...] o acompanhamento das posições assumidas deverão ser objeto de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social (BRASIL, 2004, p. 52).	Proposição de espaços pactuação, deliberação e controle das decisões.	de c.5.3. Avaliação de Em todo o processo de gerenciamento do trabalho social com famílias do PAIF, a participação das famílias usuárias é fundamental, em especial nos eixos planejamento, monitoramento e avaliação. Possibilitar a participação democratiza o serviço, leva à definição de estratégias e conteúdos adequados à realidade das famílias, bem como contribui para o alcance de aquisições por parte dessas famílias, no que concerne à conquista de autoestima política, empoderamento, autonomia e protagonismo (BRASIL, 2012, p. 93).	Participação gerencial visando o aprimoramento do trabalho e a busca da produtividade com redução de custos.
	a.2.3. As comissões intergestoras tri e bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social (BRASIL, 2004, p. 52).			

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 56** – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Unidade temática	Unidade de contexto – PNAS	Sentido presente na PNAS	Unidade de contexto - Orientações Técnicas TSF-PAIF	Sentido presente nas Orientações Técnicas TSF-PAIF
------------------	----------------------------	--------------------------	---	--

E1. Matricialidade sociofamiliar. d.1 - Matricialidade sociofamiliar: centralidade nas necessidades das famílias como ponte para o acesso universal.	d.1.1 [...] a centralidade da família é garantida medida que na Assistência Social, com base em indicadores das necessidades familiares, se desenvolva uma política de cunho universalista e em conjunto com as transferências de renda em patamares aceitáveis se desenvolva, prioritariamente, em redes socioassistenciais que suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 42).	1 - Centralidade na família alinhada à perspectiva crítica e protetiva demandado uma política pública que atenda às necessidades da família por meio da universalização de direitos.	c.3.3. Organização Também compõe o eixo “organização” a materialização da articulação do PAIF com os serviços da PSB ofertados no território. A articulação do PAIF com os serviços socioassistenciais de PSB do território está prevista na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com vistas a afiançar o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo o conhecimento das vulnerabilidades e das potencialidades do grupo familiar, de modo a romper com o atendimento fragmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas, promover a efetividade e a resolutividade dos serviços socioassistenciais, consolidando o eixo da matricialidade sociofamiliar do SUAS (BRASIL, 2012, p. 91).	1 - Centralidade na família alinhada à perspectiva familista, deslocando o foco das necessidades da família para o foco nas vulnerabilidades e nas potencialidades.
E1. Matricialidade sociofamiliar. d.2- Matricialidade sociofamiliar: como estratégia de superação da focalização.	d.2.1 Nessa ótica, a centralidade da família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada a situações de risco como a de segmentos, sustenta-se a partir da perspectiva postulada (BRASIL, 2004, p. 42).			

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 57** – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Unidade temática	Unidade de contexto – PNAS	Sentido presente na PNAS	Unidade de contexto - Orientações Técnicas TSF-PAIF	Sentido presente nas Orientações Técnicas TSF-PAIF
------------------	----------------------------	--------------------------	---	--

E4 Financiamento. - Previsão legal de financiamento.	a.1	– a1.2. O financiamento da Seguridade Social está previsto no art. 195, da Constituição Federal de 1988, que instituiu o orçamento próprio, as fontes de custeio das políticas que compõem o tripé devem ser financiadas por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais (BRASIL, 2004, p. 48).	1 - Abordagem do recurso articulado ao orçamento previsto legalmente, com gestão controlada pela sociedade através dos Conselhos.	c.3.1. Organização consiste na disposição, de forma estruturada, dos recursos necessários ao cumprimento de uma ação, facilitando a realização dos seus objetivos. São atos da organização: especificar as responsabilidades por tipo de atividade, resguardar tempo e espaço físico para execução de atividades essenciais ao trabalho, entre outros (BRASIL, 2012, p. 85)	1- Abordagem dos recursos vinculada a condições de trabalho para execução das atividades. Apresenta-se numa perspectiva passiva, esvaziada de criticidade e do controle social.
---	-----	--	---	---	---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 58** – Mudanças de sentidos conceituais identificadas nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão)

Unidade temática	Unidade de contexto – PNAS	de Sentido presente na PNAS	Unidade de contexto - Orientações Técnicas TSF-PAIF	Sentido presente nas Orientações Técnicas TSF-PAIF
------------------	----------------------------	-----------------------------	---	--

---

E4 Financiamento. - Modelo de financiamento descentralizado participativo.	– b.2.3. [...] o b.2 de financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários, e e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas que venham a ser considerados relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social em cada esfera de governo, de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social (BRASIL, 2004, p. 49).	1 - Abordagem do recurso articulado ao orçamento previsto legalmente, com gestão controlada pela sociedade através dos Conselhos.
---	---	---

---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

Na tabelas é possível observar que a PNAS, ao abordar a participação, reconhece os espaços legalmente estabelecidos como os Conselhos e as Conferências e aponta a possibilidade de outros espaços de participação social para o exercício da pactuação, deliberação e controle das decisões públicas. Verifica-se que o sentido da participação empreendido pela orientação técnica nas diretrizes gerenciais apresenta o sentido da participação gerencial, vinculada aos processos de adesão dos trabalhadores à proposta de trabalho e à busca da qualidade e satisfação do *cliente-usuário*. Por essa via, articulam-se a

horizontes teóricos e políticos diferentes, em que o primeiro busca a socialização de poder e o aprofundamento democrático e o segundo a adesão e manutenção da ordem vigente.

A segunda mudança de sentido se dá no conceito de matricialidade sociofamiliar. A PNAS estabelece a centralidade na família numa perspectiva protetiva, visando o alcance da universalização de direitos a partir de ações que considerem as necessidades dessa esfera social. Por outro caminho, a orientação técnica estabelece a centralidade na família com vista à identificação das vulnerabilidades e potencialidades. Posto isto, observa-se um deslocamento do campo das necessidades sociais para o campo das vulnerabilidades e potencialidade, e do campo da estrutura social para o campo do indivíduo.

No que se refere ao orçamento, corroboramos com Salvador e Teixeira (2014) ao alertar sobre seu caráter político que possibilita apreender as correlações de forças que se dinamizam na sua constituição. Por essa via, observa-se que a orientação técnica, ao referir-se sobre os recursos disponíveis para o TSF-PAIF, o desvincula do orçamento e traz uma abordagem pacífica diante do assunto. De modo contrário, a PNAS vincula o orçamento ao controle social, sinalizando a relevância da incidência política de diferentes sujeitos neste campo, uma vez que a concretização da política está diretamente ligada à expansão ou redução do financiamento. A partir das mudanças de sentido das dimensões que se vinculam às necessidades sociais, observa-se que todas as unidades temáticas das diretrizes gerenciais constantes nas tabelas 31 a 44 passam a conectar-se às determinações capitalistas, conforme expõe a Tabela 59.

**Tabela 59** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua)

<b>Eixos estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>	<b>Dimensões das determinações capitalistas</b>	<b>Dimensões das necessidades sociais</b>	<b>Frequência de aparição no conteúdo</b>
E.2 - Descentralização político-administrativa e Territorialização. c.3 - Recorte territorial como estratégia para identificar os problemas, as potencialidades e as soluções.	X		2

E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação. a.2 - Ferramentas de Qualidade Total.	X	8
---	---	---

E7 - A informação, o monitoramento e a avaliação. a.3 - Gestão centralizada	X	7
---	---	---

E3 - Novas bases para a relação entre o estado e a sociedade. a.1 - Estado como esfera responsável pela condução dapolítica.	X	1
--	---	---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 60** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Eixos estruturantes da PNAS - Unidade temática	Dimensões das determinações capitalistas	Dimensões das necessidades sociais	Frequência de aparição no conteúdo
E6 - Política de recursos humanos. a.2 - Requisição de competências teórico-metodológicas, técnico-operativas e gerenciais.	X		3
E1 - Matricialidade sociofamiliar. d.1 - Matricialidade sociofamiliar: centralidade nas necessidades das famílias como ponte para o acesso universal. <b>(ressignificada)</b>	X		1
E1 - Matricialidade sociofamiliar. d.2 - Matricialidade sociofamiliar: como estratégia de superação da focalização. <b>(ressignificada)</b>	X		1

E.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização. c.2 - Perspectiva territorial como estratégia para construir indicadores sociais.	X	1
---	---	---

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 61** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes para organização gerencial do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão)

Eixos Estruturantes da PNAS - Unidade temática	Dimensões das determinações capitalistas	Dimensões das necessidades sociais	Frequência de aparição conteúdo
E.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização. c.4 - Intervenção do Estado focalizada nos problemas locais.	X		1
E5 - Controle social. a.2 - Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS. <b>(ressignificada)</b>	X		1
E4 – Financiamento. a.1 - Provisão legal de financiamento. <b>(ressignificada)</b>	X		1
E4 - Financiamento. b.2 - Modelo de financiamento descentralizado e participativo. <b>(ressignificada)</b>	X		1
<b>Total de aparições no conteúdo</b>	28		

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

É importante chamar atenção para as repetições sucessivas das unidades temáticas que versam sobre a qualidade total (8) e a gestão centralizada (7), indicando que esses são aspectos centrais na gestão do TSF-PAIF. Desse modo, ratifica que o sentido da participação mencionado nesta diretriz vincula-se aos mecanismos de reestruturação produtiva e exploração contemporânea da força de trabalho.

Trilhando um caminho teórico e político oposto, as diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF estabelecem sintonia com as dimensões das necessidades sociais contidas na PNAS. Por esse ângulo, reconhece a família enquanto sujeito de direitos a serem providos pelo Estado, ensejada na dinâmica das relações sociais e refletindo, portanto, as contradições e dinâmicas de poder que se gestam na sociedade. Estabelece as necessidades das famílias como elemento norteador da política numa perspectiva de universalização de direitos e aprofundamento da democracia, inserindo-se no horizonte emancipatório. Considera, ainda, o território com significado vivo e ativo, constituindo-se em estratégia efetiva para conhecimento da realidade e mobilização político-organizativa. Os aspectos apontados foram extraídos das tabelas 31 a 44 e estão sistematizados na Tabela 62, revelando que a abordagem das necessidades sociais na orientação técnica também segue uma coerência na articulação dos elementos teóricos e políticos.

**Tabela 62** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continua)

<b>Eixos estruturantes da PNAS - Unidade temática</b>	<b>Dimensões das determinações capitalistas</b>	<b>Dimensões das necessidades sociais</b>	<b>Frequência de aparição no conteúdo</b>
E1 - Matricialidade sociofamiliar. b.1 - Família como sujeito de direitos formalmente estabelecidos pelo Estado.		X	1
E1 - Matricialidade sociofamiliar. E.2 - Assistência social inscrita no processo de emancipação.		X	1

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 63** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (continuação)

Eixos estruturantes da PNAS - Unidade temática	Dimensões das determinações capitalistas	Dimensões das necessidades sociais	Frequência de aparição no conteúdo
E1 - Matricialidade sociofamiliar. a.1 - Concepção da formatação e organização da família atrelada às relações de produção e reprodução social.		X	1
E5 - Controle social. a.2 - Provisão de espaços institucionalizados de participação e controle social no SUAS.		X	1
E.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização. b.1 - Território como <i>locus</i> de conhecimento da realidade.		X	2
E.2 - Descentralização político-administrativa e territorialização. b.2 - Território com significado vivo. Expressão do conjunto das relações sociais		X	2

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

**Tabela 64** – Frequência de aparição das dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais nas diretrizes teórico-metodológicas do Trabalho Social com Famílias do PAIF (conclusão)

Eixos estruturantes da PNAS - Unidade temática	Dimensões das determinações capitalistas	Dimensões das necessidades sociais	Frequência de aparição no conteúdo
--	--	------------------------------------	------------------------------------

E1 - Matricialidade sociofamiliar. e.2 - Assistência social inscrita no caminho do processo de emancipação.	X	1
---	---	---

E6 - Política de recursos humanos. a.2 - Requisição de competências éticas teórico-metodológicas, técnico-operativas e gerenciais.	X	3
--	---	---

<b>Total de aparições no conteúdo</b>		12
---------------------------------------	--	----

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na publicação *Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (BRASIL, 2012).

Observa-se que a requisição de competências éticas, teórico-metodológicas e técnico-operativas aparece com frequência nas diretrizes gerenciais e nas diretrizes teórico-metodológicas, sinalizando que, embora se fundamente em concepções teóricas distintas sobre a natureza e o papel das políticas sociais, ambas demandam conhecimento e competências para sua execução. Isso sinaliza que as profissões que compõem o SUAS e seus respectivos projetos ético-políticos têm papel relevante na arena de disputa da direção política da assistência social. Entretanto, essa análise requer um esforço investigativo que não é possível desenvolver nos limites deste estudo.

Descortinar o conceito, os objetivos e as diretrizes de TSF-PAIF conduz à afirmação de Guerra (2010) de que nenhuma ideologia é inocente. No jogo de concepções antagônicas, que emergem na aparência de modo confuso e ofuscado, as tendências capitalistas vão se posicionar estrategicamente nos núcleos de condução do processo de trabalho do TSF-PAIF, apontando, de forma patente, a direção social da finalidade e dos meios para a sua materialização. Embora a orientação técnica do TSF-PAIF contenha elementos que dialoguem com as necessidades sociais, esses não encontram espaço fecundo para sua materialização, uma vez que as finalidades e a gestão (núcleo de comando) do TSF estão estruturadas nos pressupostos neoliberais e neoconservadores – que atacam, estrategicamente, os mecanismos de ampliação de direitos e participação através da atribuição de outros sentidos e direção.

Nesse caso, a indissociabilidade entre a finalidade e os meios está protegida e devidamente alinhada às condições necessárias para a reprodução da dinâmica capitalista.

Vale destacar, ainda, que a presença de aspectos democráticos e de universalização de direitos no marco regulatório do TSF reflete o acúmulo histórico das lutas sociais e se constituem em um ponto de incidência política importante para o fortalecimento de movimentos contra-hegemônicos, pois direciona a organização da luta política em defesa de uma assistência social inscrita no horizonte emancipatório.

A partir dos elementos problematizados nesta pesquisa, verifica-se um espelhamento equivocado da PNAS nas *Orientações Técnicas do PAIF*, o que denota que o processo de construção das normativas que vão orientar a sua implementação também é apropriado para viabilizar o desmonte da Política de Assistência Social. Considerando que o TSF é uma via importante de materialização da política social, a mudança de direção de aspectos relevantes para a garantia de direitos minimiza o seu alcance e impõe limites para a execução da política em patamares protetivos que atendam efetivamente às necessidades das famílias.

## 5 CONCLUSÃO

Iniciamos este trabalho refletindo, numa perspectiva ontológica, sobre a relação entre modo de produção, família, Estado e política social. Nesse percurso, evidenciou-se como o avanço do domínio humano sobre a natureza, aprimorou os instrumentos produtivos, ampliou a produção e acumulação de riqueza, fez emergir a propriedade privada e complexificou as relações sociais que passam a ser atravessadas pelas classes sociais e seus antagonismos. Tais contradições não encontraram nas formas sociais primitivas estratégias de regulação e controle, culminando no surgimento do Estado que vai passar por modificações nas suas funções e configurações ao longo do processo de desenvolvimento produtivo. Nessa direção, fundamentou-se no pensamento de Engels (1984) para considerar que as transformações produtivas se relacionam dialeticamente com as mudanças na função e configuração da família e do Estado e que esses vão refletir as correlações de forças que se dinamizam em cada tempo histórico.

Ao passo que a propriedade coletiva é sobreposta pela propriedade privada e que a transmissão da herança fez nascer a monogamia e o patriarcado, as relações familiares e matrimoniais passam a ser determinadas por questões socioeconômicas. Por esse viés, a configuração e a função da família na sociabilidade capitalista vão sofrer mudanças significativas para alinhar-se à engrenagem vigente. A família – outrora guiada pelas normas de coletividade da ordem social gentílica – incorpora os princípios burgueses do individualismo e da igualdade formal regulada pelo Estado. Ressalta-se, ainda, a grande cisão entre o mundo do trabalho e a esfera doméstica, entre a esfera da produção e a esfera da reprodução social, tornando a família uma instância privada, espaço de afeto, cuidado e socialização com vistas à integração dos seus membros à ordem social.

Particularizando o capitalismo, este é considerado como um sistema de produção e reprodução social orientado para a expansão e acumulação de capital e para tanto ergue uma estrutura totalizadora de controle que subordina tudo e todos à sua engrenagem de exploração e domínio. Em meio a essa dinâmica, o Estado emerge como esfera de comando político que tem como função precípua retificar as disfunções provocadas pelos antagonismos, evitando a extenuação do sistema e garantindo seu potencial reprodutivo. Nesse curso, atende tanto às necessidades do capital, garantindo leis, infraestrutura e um complexo burocrático militar, como às necessidades sociais através da promoção de direitos viabilizados pelas políticas sociais.

Na argumentação desenvolvida, corroborou-se com Mészáros (2011) ao afirmar que na sociedade capitalista os conflitos e contradições são crescentes, o que contribui para a ocorrência de movimentos de recessão e expansão de capital. Atualmente, o sistema está imerso em uma crise estrutural iniciada na década de 1970 que não se refere apenas à esfera socioeconômica, mas atinge a totalidade das relações sociais. Nesse aspecto, compreender o movimento de recessão e expansão do capital, bem como seus mecanismos de retomada do padrão de acumulação é fulcral para elucidar o *modus operandi* do Estado e o seu direcionamento para as políticas sociais.

Nesse caminho analítico, consideraram-se as pontuações de Mészáros (2011) em relação às estratégias do capital para lidar com as contradições resultantes da sua inerente estrutura antagônica, a saber, intensificá-las, transferi-las para um nível mais elevado, deslocá-las para outro plano e exportá-las para uma esfera ou país diferente. Tais aspectos são identificáveis no movimento de retomada da acumulação de capital frente à crise estrutural. Nessa trilha, o capital inicia um processo articulado de reestruturação na esfera produtiva, reconfigurando a relação entre capital e trabalho e imprimindo no Estado ajustes sob a égide neoliberal e neoconservadora que estabelece um novo padrão na relação entre sociedade civil e Estado, além de contribuir para uma nova direção para as políticas sociais.

Assim, a reestruturação produtiva volta-se para a flexibilização da produção, recorrendo à terceirização e à desterritorialização das unidades produtivas que são deslocadas para territórios periféricos, com frágil organização política dos trabalhadores, o que se torna terreno fértil para a exploração predatória da força de trabalho. Visando intensificar o processo de exploração, são incorporadas tecnologias da informação no processo produtivo e novas técnicas de gestão que vão viabilizar o controle sobre o trabalhador com forte apelo à participação, ao envolvimento, à redução de hierarquias e ao trabalho em equipe. Dessa maneira, assiste-se a três movimentos do capital para responder às contradições num contexto de crise. A primeira é a exportação das unidades produtivas para regiões de capitalismo periférico, a segunda é a intensificação da exploração por intermédio da informatização e das novas técnicas de gestão e a terceira é o deslocamento das reivindicações de participação nas decisões dos processos produtivos do campo da luta política para gestão da produção. Para deslocamento das reivindicações dos trabalhadores, o capital tratou de ressignificá-las, atribuindo-lhes sentido e direção alinhados aos interesses de acumulação e expansão capitalista.

Para legitimar esse cenário, a ofensiva do capital define um constructo teórico e ideológico para fundamentar as práticas políticas e econômicas, nomeado neoliberalismo.

Fundamentando-se em Harvey (2008), o neoliberalismo é considerado como um projeto político para restabelecimento dos padrões de acumulação e de poder político para as elites. Para tanto, ratifica a defesa da propriedade privada, da “liberdade”, do livre comércio e do livre mercado, sendo este último viabilizador do bem-estar social. Nesse campo, o Estado é impelido a estabelecer as condições apropriadas para o funcionamento dessas relações, incidindo fortemente nas intervenções no campo social – conquistas das lutas dos trabalhadores. Ao lado do mercado, como forma de atendimento das necessidades sociais, emerge a moral que, a fim de construir uma cultura cívica e patriótica, é estabelecida como forma de regulação das relações sociais a fim de impedir intervenções na esfera privada e manter as relações de poder vigentes.

Essa racionalidade vai estruturar uma arquitetura ideopolítica que desloca a oferta do bem-estar social – antes promovida pelo Estado – para a família, o mercado e as instituições filantrópicas. Assim, reconhecem que os laços familiares precisam ser fortalecidos e a família precisa ser a instância primária de responsabilidade com seus membros. Ademais, esta esfera também é uma estrutura de autoridade e promotora de disciplina, capaz de conter os excessos democráticos que ameaçam a ordem do capital. Diante da negação do Estado como instância de promoção do bem-estar social, o mercado desponta como esfera capaz de atender às necessidades sociais, pois possibilita uma vasta variedade de opções a serem escolhidas por diferentes grupos, respeitando assim a liberdade individual. Essa lógica oferece uma lente pela qual as necessidades sociais são tidas como desejos e sonhos de consumo, apoiando-se no individualismo e nas aspirações subjetivas. Assim, quanto mais oportunidades forem proporcionadas aos indivíduos, maiores as chances de terem suas necessidades atendidas.

A relação entre necessidades sociais e a provisão de meios para satisfazê-las está no cerne da constituição e efetivação dos direitos sociais, pois são critérios determinantes para a tomada de decisões relacionadas à proteção social. Dessa maneira, identificar os projetos políticos que se colocam neste campo é fundamental para uma análise profícua das políticas sociais. Fundamentando-se na construção analítica de Pereira (2011), considerou-se que, em meio à diversidade de abordagens sobre as necessidades sociais, há uma polarização entre as tendências que consideram as necessidades sociais como estados subjetivos e relativos, portanto não identificáveis, nem passíveis de serem transformadas em demandas coletivas com intervenção estatal; e aqueles que reconhecem as necessidades sociais como fenômeno objetivo, passível de ser identificado e cujas satisfações podem ser planejadas e executadas pela esfera estatal. Esses elementos ideopolíticos vão se dinamizar na Política Nacional de Assistência Social e na orientação técnica do TSF-PAIF, revelando as estratégias de

conformação de aspectos contraditórios nos documentos em tela e apontando desafios empíricos, teóricos e político-organizativos.

Os aspectos apontados acima estão explicitamente postos nos sete eixos estruturantes da PNAS, que institui as bases conceituais e organizacionais do SUAS. A análise de conteúdo dos eixos estruturantes realizada nesta pesquisa demonstrou que a PNAS estabelece suas bases numa engrenagem que movimenta ideais neoliberais, neoconservadores e social-democrata, combinando intervenções estatais seletivas e focalizadas – próprias dos modelos neoliberais –, com medidas antidemocráticas, impositivas e desmobilizadoras de conflitos sociais características do conservadorismo, além de esquemas universais e não contributivos de serviços e benefícios defendidos pela social-democracia.

Por esse viés, o estudo identificou, nos eixos estruturantes da PNAS, como principais tendências de alinhamento com as determinações do capital: a privatização da proteção social, a manutenção do *status quo* da família burguesa, a focalização, o desfinanciamento do SUAS, a implementação da administração pública gerencial, a refilantropização da assistência social e a imperativa presença dos elementos da nova morfologia do trabalho. No diálogo com as necessidades sociais, a PNAS traz aspectos ideopolíticos e organizacionais que se inserem no horizonte democrático, constituindo-se como estratégia para consolidação dos interesses da classe trabalhadora. Nisso, identifica-se o alinhamento com a democracia na abordagem da descentralização político-administrativa como forma de descentralização de poder, na defesa da participação e controle social, no modelo de financiamento descentralizado, na previsão de espaços permanentes de diálogo e negociação com os trabalhadores e na gestão da informação, sinalizando a transparência dessas ferramentas como estratégia de fortalecimento das lutas sociais no campo da assistência social.

Buscando identificar quais as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais que se apresentam na orientação técnica e compreender como se articulam na estruturação deste documento, analisou-se o conteúdo do conceito de TSF-PAIF, dos objetivos e das diretrizes. Na análise do conceito de TSF foi observado que nele contém a constituição do trabalho, sua finalidade e apontamentos metodológicos que se conectam à defesa da profissionalização na assistência social; ademais, o conceito tensiona o histórico de intervenções voluntárias, benemerentes e distantes do conhecimento científico. Em relação à finalidade do TSF-PAIF, identificou-se a presença de conteúdos relacionados à função da família de proteção e socialização de seus membros; nisso, o papel do Estado é apoiar a família no desenvolvimento desta função. Essa finalidade apoia-se na racionalidade neoliberal e neoconservadora e direciona o TSF-PAIF para intervenções de adequação e manutenção do

*status quo* da família burguesa, reiterando as relações hierárquicas e de poder dos papéis sociais vigentes.

No que diz respeito aos apontamentos metodológicos contidos no conceito, verificou-se que esse é constituído por ações de caráter preventivo, proativo e protetivo que visam atingir a finalidade proposta. Tal conteúdo demonstra compreender a família e o território como espaços de produção de vulnerabilidades e de potencialidades em si mesmos, desconsiderando as contradições oriundas do sistema capitalista. Por esse ângulo, vincula-se a uma racionalidade que compreende a pobreza e seus desdobramentos como fenômenos atrelados a privações e, portanto, disparador de incapacidades para responder às intempéries da vida. Nesse contexto, a direção estabelecida para as ações mobilizadas para o desenvolvimento do TSF-PAIF está intimamente articulada à integração dos sujeitos da ordem social a partir da oferta de benefícios e serviços socioassistenciais que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e capacidades individuais.

Na análise do conceito, identificou-se também a prevalência do eixo *Matricialidade sociofamiliar*, sinalizando que a família é o objeto de intervenção deste processo de trabalho. Nesse percurso, a família é posicionada enquanto sujeito de direito e concebida de forma ampliada, com formato heterogêneo, construída social e historicamente. Pondera-se que tais concepções representam inovações conceituais e são pontos de incursão política importantes, entretanto encontram limites para sua materialização, pois são incompatíveis com a finalidade e os apontamentos metodológicos propostos que se articulam a tendências conservadoras, homogeneizadoras e de integração à ordem. Desse modo, tem-se um desencontro entre a racionalidade que orienta a finalidade e os apontamentos metodológicos e a racionalidade que orienta a concepção do objeto de intervenção.

O estudo dos objetivos do TSF-PAIF revelou que seu conteúdo organiza-se em duas dimensões: promoção do acesso a serviços sociais e fortalecimento das funções protetivas da família. A investigação desse conteúdo aponta mudanças de sentido na abordagem dos serviços e benefícios, mudanças que foram realizadas pela PNAS em relação à orientação técnica do TSF-PAIF. A PNAS propõe a construção de serviços e benefícios, ofertados pelo Estado, guiada pelas necessidades sociais da família. A proposição da orientação técnica desloca essa construção do campo das necessidades sociais para o desenvolvimento de capacidades a partir da aquisição de bens e serviços. A perspectiva de aquisição denota que o acesso pode ser obtido através de diversas esferas como o mercado, a família e a comunidade, distanciando-se da perspectiva de direito que encontra sua materialidade no Estado. Nesse horizonte, aponta para ações de cunho psicologizante que se movem na busca do

protagonismo e da autonomia da família para o enfrentamento das adversidades, independente da sua realidade social.

Diante do exposto, conclui-se, em relação aos objetivos da orientação técnica, que os mesmos se afastam das concepções universalizantes e democráticas que orientam as políticas sociais guiadas pelas necessidades sociais, uma vez que não se identificam pontos de diálogo com a universalização de direitos, com a ampliação da participação democrática e com o controle social das questões públicas. Ademais, não tensiona as estruturas de desigualdade e promove baixo impacto na qualidade de vida da população pauperizada e subalternizada.

As diretrizes do TSF-PAIF se dividem em diretrizes para organização gerencial do TSF-PAIF e diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF. As diretrizes gerenciais estão alinhadas à formatação da administração pública gerencial definida na contrarreforma do Estado. Encontra-se nivelada aos interesses de mercado, dotada de flexibilidade, competitividade e direcionada para a qualidade e eficiência. Dessa maneira, combina nitidamente a centralização de poder para decisões estratégicas relacionadas à formulação, à implementação e ao orçamento com a descentralização das decisões para questões operacionais. Para esse fim, as diretrizes gerenciais delineiam uma estrutura de comando que vai direcionar os meios de trabalho mobilizados para atingir os objetivos de integração dos sujeitos e manutenção da ordem vigente proposto para o TSF-PAIF nos objetivos da orientação técnica. Para materialização dos objetivos, designa um caminho operacional formatado, com participação de cunho gerencial, focado em aspectos técnicos em detrimento dos sociopolíticos, além de estabelecer um núcleo centralizador de comando para as ações.

Os achados desta pesquisa evidenciam que as diretrizes gerenciais articulam-se à racionalidade neoliberal e neoconservadora, apontando para intervenções que vão atuar de modo pontual e temporário quando os recursos das famílias se esgotarem, direcionados por uma perspectiva de *tratamento/cura dos problemas sociais* (TEIXEIRA, 2017), individualizante e cerceadora da autonomia e da condição de sujeito político. Além disso, adota um modelo de gestão que intensifica a exploração da força de trabalho do SUAS e estabelece barreiras institucionais que limitam a participação e o controle social no horizonte democrático e emancipatório.

No processo investigativo, constatou-se uma mudança de direção teórica e política na formulação das diretrizes teórico-metodológicas do TSF-PAIF. Tais diretrizes reafirmam a assistência social e a proteção estatal às famílias como um direito de cidadania, incluindo o direito à renda. Enfatiza a família enquanto sujeito de direito a ser provido pelo Estado, aproximando-se da perspectiva protetiva que tem nas políticas sociais a principal via de

promoção do bem-estar social. Dessa maneira, opondo-se à lógica familista, a perspectiva protetiva visa reduzir os encargos familiares na provisão da proteção social a seus membros. Nesse horizonte, aponta para o desenvolvimento de um TSF articulado ao fortalecimento da democracia, através do incentivo à participação das famílias em todas as esferas decisórias, inclusive no planejamento e avaliação das atividades, visando o combate de práticas prescritas, modeladoras e verticalizadas.

Em síntese, verificou-se que as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais encontradas nos eixos estruturantes da PNAS constituem a Orientação Técnica do TSF-PAIF e se articulam apontando direções para a finalidade, para os meios e para a apreensão do objeto. Nesse curso, convém destacar que a racionalidade que guia o objeto e as diretrizes teórico-metodológicas vincula-se à teoria crítica e aponta para uma perspectiva protetiva de ampliação de direitos providos pela esfera estatal, visando tensionar os mecanismos de acumulação capitalista. De modo antagônico, a racionalidade que orienta as finalidades/objetivos e as diretrizes gerenciais articula-se a referenciais funcionalistas e positivistas, apontando para a privatização da proteção social, para a oferta de ações seletivas e focalizadas nos mais pauperizados com vistas a desenvolver capacidades para responder às adversidades da vida em sociedade.

Nesse terreno, a investigação revelou que alguns conceitos que integram os eixos estruturantes da PNAS têm seus sentidos moldados e manipulados para integrar-se à racionalidade que estabelece a direção dos elementos constituintes do processo de trabalho (objeto, finalidade e meio) e que as dimensões das determinações capitalistas e das necessidades sociais se apresentam de modo ordenado e estratégico nos componentes do processo de trabalho. As mudanças de sentido foram identificadas principalmente nos objetivos do TSF-PAIF e nas diretrizes para organização gerencial. Tais componentes têm seus fundamentos articulados às determinações capitalistas e, para manter o alinhamento com essa racionalidade, os conceitos que se conectam à dimensão das necessidades sociais apresentam-se ressignificados. Em relação à abordagem das necessidades sociais, constatou-se que a orientação técnica segue uma coerência na articulação dos elementos teóricos e políticos.

Conclui-se que há um espelhamento equivocado da PNAS nas Orientações Técnicas do PAIF, o que denota que o processo de construção das normativas que vão orientar a implementação da Política de Assistência Social também é apropriado para viabilizar o seu desmonte. Considerando que o TSF é uma via importante de materialização da política social, a mudança de direção de aspectos relevantes para garantia de direitos minimiza o seu alcance

e impõe limites para a execução da política em patamares protetivos que atendam efetivamente às necessidades das famílias.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Helena Elpídio. **Território, Política Social e Serviço Social no contexto do social-liberalismo**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ANDRADE, Manoel Correia de. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. *In*: SANTOS, M.; SOUZA, M.; SILVEIRA, M. (Orgs.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ANTUNES, Ricardo. **O caracol e suas conchas**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.

ANTUNES, Ricardo. O trabalho e seus sentidos. **Confluência**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2008.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social**: intencionalidade e instrumentação. 3. ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1979.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Orgs.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS, 2009. p. 7-19.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília, DF: 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **NOB-RH/SUAS**: Anotada e Comentada. Brasília, DF: 2011.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o PAIF**. 2. vol. Brasília, DF: 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília: 2013.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: 2014.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: 2016.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Filosófica Politeia, 2021.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 119- 138, 2013.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto. Crise do capitalismo e seguridade social: a (des)proteção social e a regressão de direitos no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória: ABEPSS, 2018.

CHAVES, Helena Lúcia Augusto; CAMARGO, Maria Angelina B. de Carvalho de A. **Sistemas, algorítmicos, lucratividade do capital e implicações nas políticas sociais**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 144, p. 17-32, maio/set., 2022.

CHIACHIO, Bruno Neri. **A construção dos serviços de assistência social como política social pública**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. *In*: SILVEIRA, Ênio (Org.). *Encontros com a civilização brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; RAICHELIS, Raquel. **O sistema único de assistência social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2014.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilásio da Silva. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez, 2017.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FERREIRA, Verônica Maria. **Apropriação do tempo de trabalho das mulheres nas políticas de saúde e reprodução social: uma análise de suas tendências**. Recife: Editora UFPE, 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

HAVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural, 17. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 20-42, jul./dez., 2013.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. **O capital**. Vol. I. Tomo II. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIOTO, Regina Célia; PRÁ, Regina Dal. Serviços Sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo, direitos e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2015.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Política Social e trabalho familiar: questões emergentes no debate contemporâneo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 124, p. 699-720, out./dez., 2015.

MIOTO, Regina Célia. Família, Trabalho com Família e Serviço Social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, n. 2, p. 163-176. jan./jun., 2010.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela Santana de. Serviço social: cenários e perspectivas nos anos 2000. *In*: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Cenários, contradições e peijas do Serviço Social Brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2017.

MOTA, Ana Elizabete. Espaços ocupacionais e dimensões políticas do assistente social. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 694-705, out./dez., 2014.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul.-dez., 2010.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. Introdução ao Método da Teoria Social. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (Orgs.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 18-52, 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, Isadora de Souza Modesto. **A gestão do território no SUAS em Niterói: entre a descentralização político-administrativa e a centralidade no território**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

PEREIRA, Tatiana Dhamer. **Política Nacional de Assistência Social e Território**: um estudo à luz de David Harvey. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades Humanas**: subsídio à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselho de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2015.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out.-dez., 2010.

RAICHELIS, Raquel; SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; COUTO, Berenice Roja; YAZBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistência em movimento**. São Paulo: Cortez, 2019.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun., 2014.

SANTOS, Josiane Soares. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 111, p. 430-449, jul./set., 2012.

SANTOS, Milton. O retorno do Território. **OSAL**, Buenos Aires, ano 6, n. 16, p. 251-261, 2005.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1978.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAQUET, Marcos Aurélio. As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade. **Geosul**, Florianópolis, v. 22, n. 43, p 55-76, jan./jun., 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Salyanna de Souza. **Projeto ético-político e consciência de classe: uma relação dialética**. Reflexões sobre o exercício profissional/político das/dos assistentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS no Recife. Recife: UFPE, 2011.

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson Aquino. **A assistência social e as ideologias do social liberalismo** - Tendências Político-pedagógicas para a formação dos Trabalhadores do SUAS. Recife: UFPE, 2016.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, jul./dez., 2007.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Trabalho Social com Famílias: Fundamentos Históricos, Teórico-metodológicos e Técnico-operativos**. Teresina: EDUFPI, 2017.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho Social com Famílias: suporte protetivo ou gestão de riscos. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*,

16., 2018, Vitória. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória: ABEPSS, 2018.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 1145-1162, 2006.

TONET, Ivo. **Método Científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 120-144, jan.-jun., 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. A assistência social na prática profissional: histórias e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 85, p. 123-132, mar./jun., 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma construção permeada de tensões, avanços e retrocessos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 16., 2018, Vitória. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória: ABEPSS, 2018.

ZOLA, Marlene Bueno. Políticas Sociais, Família e Proteção Social: um estudo acerca das políticas familiares em diferentes cidades/países. *In*: MIOTO, Regina Célia Tamasso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria. **Familismo, direitos e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2015.