

# **A TRÍADE: PRÁTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

## **The TRIAD: PROFESSIONAL PRACTICE OF SOCIAL WORKER, PUBLIC POLICY AND OBJECTIVES OF FUNDAMENTAL BRAZILIAN CONSTITUTION**

GLAUBER RICARDO OLIVEIRA WOIDA\*  
GERCELEY PACCOLA MINETTO\*\*  
LILIA CHRISTINA DE OLIVEIRA\*\*\*

### **RESUMO**

---

Esse estudo trata das dificuldades enfrentadas pelos agentes da política da assistência em integrar os serviços realizados em sua área, com os serviços ofertados pelas demais políticas setoriais, realizado no período de fevereiro a outubro de dois mil e quinze. Assim, ao analisarmos a tríade: Prática Profissional do assistente social, Políticas Públicas e os objetivos fundamentais da Constituição Brasileira, temos como objetivo analisar a compreensão teórica que o assistente social tem dos objetivos e ações que as políticas setoriais dispõem para atingir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, pautada no método dialético, embasada pelo materialismo histórico, no nível explicativo/exploratório, utilizando como instrumental de pesquisa a análise de textos bibliográficos discutindo, especificamente, a precariedade do provimento do cargo dos profissionais de Serviço Social, ao assumir sua prática profissional e analisamos como a formação tem assegurado aquisição de competência para desenvolver efetivamente sua função. Conclui-se que as possibilidades da intersectorialidades entre as políticas setoriais e suas congruências entre

---

\* Pós-Graduando em Gestão de Políticas Públicas, Área Organizacional e Terceiro Setor no Centro de Pós-Graduação do Centro Universitário de Bauru, mantido pela Instituição Toledo de Ensino. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora para obtenção do grau de Especialista em Serviço Social sob orientação da Professora Mestre Gerceley Paccola Minetto. Lençóis Paulista/SP – Rua Cruzeiro do Sul, 417 – CEP 18680-650 – (14) 3264.2658 - [woidaglauber@terra.com.br](mailto:woidaglauber@terra.com.br)

\*\* Possui graduação em Serviço Social - Instituição Toledo de Ensino (1982) e mestrado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2002). Atualmente é professora da graduação e pós-graduação do Curso de Serviço Social do Centro Universitário de Bauru, mantido pela Instituição Toledo de Ensino. Lençóis Paulista/SP – Rua Osvaldo Ciccone, 17 – CEP 18681-190 – Telef. (14) 3263.2392 - [gpaccola@terra.com.br](mailto:gpaccola@terra.com.br)

\*\*\*Possui graduação em Serviço Social pelo Instituição Toledo de Ensino Bauru (1974), especialização em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1988) e doutorado em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (1995). Livre-docente pela Universidade Estadual Júlio Mesquita Filho (2000). Atualmente é Coordenadora do Curso de Serviço Social do Centro Universitário de Bauru, mantido pela Instituição Toledo de Ensino e Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão de Políticas Públicas, Área Organizacional e Terceiro Setor. Bauru/SP – Rua São Vicente, 1-54 – CEP 17050-621 – (14) 3234.7772 – [liliachr@hotmail.com](mailto:liliachr@hotmail.com)

as demais políticas não acontecem pela própria deficiência da formação profissional e pela falta de capacitação daqueles que nela estão envolvidos, impedindo assim, o Estado de cumprir seus objetivos.

**Palavras-chave:** Assistente Social. Prática Profissional. Políticas Públicas. Serviço Social.

### **ABSTRACT**

This study deals with the difficulties faced by the policy assistance officers in integrating the services performed in your area, with the services offered by the other sectoral policies, conducted between February-October two thousand fifteen. Thus, when analyzing the triad: Professional Practice Social Worker, Public Policy and the basic objectives of the Brazilian Constitution, we have to analyze the theoretical understanding that the social worker has the objectives and actions that sectoral policies have to achieve the basic objectives of the Federative Republic of Brazil. Through a bibliographical and documentary research, based on the dialectical method, based at historical materialism, explanatory / exploratory level, using as a research tool to analyze bibliographic texts, discussing, specifically, the precariousness of the filling of the position of social service professionals, to take their professional practice and analyze how the training has ensured acquisition of competence to effectively develop its function. We conclude that the possibilities of intersectionality between sectoral policies, and its congruence among other policies, do not happen by itself deficiency of vocational training and lack of training of those involved in it, thus preventing the State to fulfill its objectives.

**Keywords:** Social worker. Professional Practice. Public policy . Social Service.

## 1 INTRODUÇÃO

A atual conjuntura imersa em valores neoliberais ocasiona o precário cenário dos serviços públicos, apresentando diariamente via meios de comunicação à caótica situação em que se encontram. Porém, tal como apresentada resultará na desinformação e violação dos fundamentos da sociedade brasileira, tais como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e sua soberania, pois, ao gerar a insegurança, estimulam os usuários do serviço público a buscarem no mercado, a satisfação de sua demanda, promovendo consumidores.

Desta forma, avançamos para uma sociedade de seres alienados à cidadania que, como contribuintes, colaboram para constituição de um Estado de bem-estar, mas não concebem que são titulares de direitos, desconhecendo seu funcionamento.

Todo este empenho de cunho liberal, ao distorcer o cenário dos serviços públicos, objetiva difundir insegurança aos cidadãos, ação necessária diante dos objetivos que fundam a sociedade brasileira, que como corolário tem a Justiça Social.

O Estado brasileiro desenvolveu, após séculos de exploração e desigualdade social, Políticas Públicas que são elogiadas por vários chefes de Estado. Porém, a falta de compreensão de seus agentes, sobre a estrutura organizacional e seus procedimentos apontam que a gênese da precarização dos serviços públicos está na gestão das políticas.

Frente ao caos e insegurança, criada na sociedade brasileira e nos agentes públicos, encarregados de materializar os objetivos ansiados pela sociedade, surgiu o questionamento de qual seria o motivo de o Estado brasileiro com suas prerrogativas sobre o interesse privado, tendo como objetivo manter a ordem e harmonia da sociedade, não consegue executar e integrar suas políticas, violando, anualmente, princípios fundamentais como o da Eficiência e da Moralidade da Administração Pública, gerando um alto prejuízo ao erário.

Mediante tais considerações o mote instigador do estudo é o problema das dificuldades dos agentes da política de assistência em integrar os serviços proposto em sua área, com os serviços ofertados pelas demais políticas setoriais, aborta a própria realização da assistência?

Como resposta à indagação sugerimos como hipótese que a precariedade das condições de trabalho, em que o agente da política de assistência social encontra ao assumir o cargo, somado à cultura descrente na eficiência dos serviços públicos ofusca o olhar sobre os esforços empreendidos pelos demais serviços dispostos pelas políticas setoriais. Se veem, assim, obrigados a atender as demandas, despidos de fundamentações teóricas e métodos para

intervir na expressão da Questão Social apresentada, dispondo apenas de instrumentais e técnicas arcaicas, como atendimento, escuta e encaminhamentos sem intencionalidade. Condições que resultará simplesmente no atendimento da demanda emergencial, contribuindo na perpetuação histórica das desigualdades constituídas no processo de formação do Estado brasileiro.

Por isto, nesse estudo pretendemos através de uma pesquisa bibliográfica e documental, pautada no método dialético, embasada pelo materialismo histórico, no nível explicativo/exploratório, utilizando como instrumental a análise de textos bibliográficos, discutindo, especificamente, a precariedade do provimento do cargo dos profissionais de Serviço Social, ao assumir sua prática profissional.

Para verificação da hipótese levantamos como objetivo geral: Analisar a compreensão teórica que o assistente social tem dos objetivos e ações que as políticas setoriais dispõem para atingir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e, como específicos: Desvendar os marcos legais e diretrizes das políticas setoriais e suas congruências e, discutir a precariedade do provimento do cargo dos profissionais de serviço social, ao assumir sua prática profissional; analisando a competência adquirida na formação para desenvolver a função, ao assumir o cargo.

Entendemos que ao averiguar os entraves que impedem a integração das políticas públicas, estamos analisando também como o assistente social compreende teoricamente os objetivos e ações que as políticas setoriais dispõem, bem como o modo como utiliza os instrumentos de sua intervenção e, assim, contribuem para a efetivação dos objetivos fundamentais da sociedade brasileira.

Para isto, é necessário abordar o processo que o profissional passa da formação até o exercício profissional na contemporaneidade, que muitas vezes apresentam condições que inviabilizam a análise da questão social apresentado à instituição, pois, diante da demanda cotidiana, o profissional acaba se despidendo de seu papel de intelectual orgânico e atua meramente como um técnico que colaborará na manutenção da desigualdade.

Entretanto, a compreensão das ações intersetoriais, estabelecidas na elaboração das políticas setoriais, dará ao profissional da política de assistência social, mecanismos para a realização dos objetivos da própria assistência social; que, como estabelece sua lei orgânica só: “Se realiza integrada com as demais políticas setoriais”.

Assim, aprofundar o estudo sobre este tema contribuirá não apenas para efetivação desta política, mas para a concretização do projeto profissional optado pelos assistentes

sociais, que se vincularam ao projeto de construção de uma nova ordem societária sem dominação e exploração de classe, etnia e gênero.

## **2 A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988 E A FORMAÇÃO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL**

Como sabemos na administração pública o servidor só pode fazer aquilo que a lei permite. Assim, a objetivo deste item é analisar como os marcos legais e diretrizes das políticas públicas foram planejados e estruturados. Examinando do texto legislativo até a criação das políticas sociais elaboradas pelo poder executivo.

### **2.1 Marcos Legais e Diretrizes das Políticas Setoriais**

A promulgação da Constituição de 1988, estabeleceu um marco a sociedade brasileira. Conhecida como constituição cidadã, por contemplar a participação de toda a sociedade, insculpiu em sua redação final toda a expectativa brasileira, para que pudéssemos superar toda a injustiça e desigualdade que até o presente século à estruturava.

Aristóteles (2009) ao definir a finalidade do Estado disse que: “Todo Estado é uma sociedade, a esperança de um bem, seu princípio, assim como de toda associação, pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem”.

O texto constitucional, afim de organizar as formas de conduzir o Estado brasileiro em busca do bem comum, foi dividido em nove títulos, apresentando diretrizes a sociedade de forma a possibilitar uma construção de outra realidade para nação. O texto trata dos Princípios Fundamentais, apresentando o que fundamenta a nação e quais os objetivos que anseia atingir. Assegura a seus cidadãos Direitos e Garantias Fundamentais, como direitos negativos contra a arbitrariedade experimentada no regime anterior. Traz uma nova forma de organização do Estado, trazendo a descentralização e autonomia dos entes, para que ações em busca de seus

objetivos, sejam mais flexíveis para atingir os casos concretos; apresentando o município como o ente com as maiores responsabilidades na execução dos fins almejados pelo Estado.

Para, assegurar o Estado Democrático de Direitos o título IV tratou da Organização dos Poderes e em seguida da Defesa do Estado e suas Instituições Democráticas. Sobre como captar recurso para garantir o funcionamento deste novo Estado, o título VI, estabeleceu as regras e diretrizes para tributação e como planejar o orçamento. A organização do modo de produção foi tratado no título VII, constituindo regras para manter a ordem econômica e Financeira, sob os ditames da justiça social, para que possamos diminuir as desigualdades no país; pois ao considerar um dos princípios fundamentais da republica, a valorização do trabalho, para o constituintes será por meio do trabalho que se garantirá a melhoria das condições de vida do cidadão brasileiro, por isto ao tratar a organização da economia, estabeleceu regras para regular a ação do mercado, assegurando mecanismos de proteção à economia que rompa de fato com o processo de desigualdade da sociedade brasileira.

Seguindo o primado do trabalho, o título VIII ao tratar a Ordem Social da nação, aborda as diretrizes que devem ser adotadas para organização da sociedade e o preparo dos novos cidadãos brasileiros e seus trabalhadores, ao tratar dos objetivos da educação; disciplina as regras para garantir o bem estar, ao tratar das regras da saúde; trata da previdência dos trabalhadores incapaz para assumir uma ocupação no mercado de trabalho; e é neste título que a Constituição inova ao constituir a Assistência Social como um direito, assegurando a todo cidadão que se encontra em estado de vulnerabilidade e impedido de exercer a cidadania, seja assistido pelo Estado. E para finalizar o texto tratou no título IX as Disposições Gerais, orientando ações que deveriam ser tomadas na transição.

Logo no preambulo, o constituinte declara os anseios da nação, que os levaram a constituírem o novo contrato social da sociedade brasileira. Estabelecendo os ditames que orientaram as ações que asseguram os interesses supremos da nação e seu destino.

Nele os representantes da Assembleia Nacional, declararam:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem

interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

O professor Alexandre Moraes (2014) ao comentar a finalidade do preâmbulo, o define como: “O documento de intenções do diploma, e consiste em uma certidão de origem e legitimidade do novo texto e uma proclamação de princípios”.

Para o ministro Barroso (2013), ao comentar o preâmbulo, diz que o texto se propõe a: “Apresentar uma síntese da reflexão acerca do Direito e da Sociedade que pautou os trabalhos desenvolvidos e culminou na Constituição”, diz que o texto apresenta uma parte formal e outra subjetiva, estabelecendo o compromisso que a sociedade firmou, para fundar uma sociedade democrática e orientada à promoção dos direitos individuais e sociais.

O preâmbulo, marca legalmente a intenção da sociedade brasileira em promover os direitos individuais e sociais à nação, buscando sob o império da lei, estabelecer condições para construir uma sociedade livre, justa e solidaria. Que garanta a dignidade da pessoa humana sob o território brasileiro.

Apresentando em seus primeiros artigos o caráter normativo, para que a sociedade se organize na busca de materializar seus objetivos.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Lenio Streck (2013) entende que este artigo revela o caráter compromissório do constitucionalismo, que expressa a: “Opção por sua vontade finalística, a qual deve ser obtida pela persecução dos objetivos que indicam os fins da ação estatal, delimitando formal e substancialmente as decisões políticas”.

Assim, as normas constituídas pelos constituintes, estabelece as diretrizes para o executivo efetivar os objetivos da nação. De modo que o texto constitucional por si não viabiliza a materialização dos objetivos, cabendo ao Poder Executivo estruturar, na forma das políticas públicas, como os objetivos serão materializados.

É por isso que a Constituição de 1988, ao exercer esta função diretiva, fixando fins e objetivos para o Estado e a sociedade, pode ser classificada como uma Constituição dirigente. [...] Canotilho acredita que os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de Direito, democráticos e sociais. [...] As políticas públicas podem ser controladas, assim, não apenas em seus aspectos de legalidade formal, mas também no tocante à sua adequação ao conteúdo e aos fins da Constituição, que são, entre outros, fundamentalmente, os fixados no art. 3º.

Constituição que não é perfeita, como declarou Ulisses Guimaraes (1988) em sua promulgação, porém, proporciona as diretrizes que orientam as ações que construirão a nação:

Não é a Constituição perfeita, se fosse perfeita seria irreformável. Ela própria com humildade e realismo, admite ser remendada e emendada, por a maioria até cinco anos. Não é a constituição perfeita, mas será útil pioneira e desbravadora. Será luz, ainda que de lamparina na noite dos desgraçados. É caminhando que se abre os caminhos, ela vai caminhar e abri lós. Será redentor nos bolsões que adentrar, sujos, escuros e ignorada da miséria.

Ingo Wolfgang (2013) ainda ao comentar o preambulo evidencia que o compromisso firmado com a justiça social foi apresentado de modo tão forte, que para realização dos objetivos da nação, normatizou no artigo 6º como direitos sociais, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, positivados como autênticos direitos fundamentais e de igualdade, sendo este o caminho a ser trilhado para efetivar seu objetivo.



O ministro Gilmar Mendes (2012) entende que ao tratar dos direitos sociais o constituinte estabeleceu normas programáticas que pudessem ser organizadas a fim de efetivar estes direitos fundamentais.

A dependência de recursos econômicos para a efetivação dos direitos de caráter social leva parte da doutrina a defender que as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornar exigível.

Mendes (2012) descreve que a Constituição não apenas expressou a existência de direitos fundamentais, mas especificou seu conteúdo e forma de prestação, no título que trata da Ordem Social.

### *2.1.1 Da Ordem Social, Saúde, Previdência, Educação e Assistência Social*

Foi no título da Ordem Social, que o constituinte buscou especificar quais a forma que os direitos sociais seriam prestados e como a sociedade se organizará para atingir seus objetivos. Neste título a sociedade definiu que sua base é a família e terá proteção especial do Estado.

Ao estruturar a Ordem Social em oito capítulos, o constituinte, buscou assegurar a efetivação daquilo que adotou como um dos maiores princípios da república federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana. Estabelecendo, as diretrizes que regeriam as ações do executivo para efetivar os direitos sociais, como se dará a contribuição da sociedade civil na sua construção e como serão custeadas as ações.

Logo, nas disposições gerais deste título, o constituinte estabeleceu que a ordem social, teria como base o primado do trabalho, estabelecendo que somente por meio do trabalho, haverá condições de assegurar aos cidadãos as condições para que sua dignidade seja respeitada e assim atingir o bem-estar e justiça sociais almejadas pela sociedade. O professor Tsutiya (2013) reforça esta ideia quando diz que o princípio fundamental que rege as relações humanas no Brasil, é o respeito à dignidade da pessoa humana, calcada nos valores sociais do

trabalho e da livre iniciativa. Lembra que para o filósofo do bem-estar (Welfare State), Keynes, a redução das desigualdades sociais se faz de duas formas: pela redistribuição de lucros e pela seguridade social, o que para o professor tornará implícito o Princípio da Solidariedade, que embasa o Direito a Seguridade social.

O modelo de Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) surgiu dos escombros do sistema monopolista criado pelo liberalismo econômico, que gerou uma das maiores crises vivenciadas pelo capitalismo. [...] O modelo de Bem-Estar Social, baseava-se no princípio de que o Estado Democrático tem o dever de assegurar a cada cidadão um nível de vida suficiente digno, colocando acima de tudo o bem-estar social.

Tratando a questão da estrutura da Seguridade Social no Brasil, o professor Marcus Orione (2013) aponta que esta: “Remete nitidamente ao primado do trabalho, um dos direitos sociais capitais para a construção da ordem social. A própria disposição o admite ao fincar a ordem social no primado do trabalho”. Para o professor, mesmo sendo tratada em outra parte da constituição, a ordem social deve ser tratada sob o aspecto de direitos fundamentais, porem de forma especificada, para se compreender os meios que resultarão no fim almejado pelo Estado. Entende que não há como preservar os direitos do homem individualmente, sem levar em conta a efetivação dos direitos sociais, pois somente tendo suas necessidades atendidas, o cidadão terá condições de exercer a cidadania e participar da sociedade.

Comenta ainda que:

Para a defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana, não basta que esta se faça apenas no âmbito dos arts. 5º a 11 da Constituição Federal. É indispensável que se compreenda que existem direitos fundamentais, como extensão daqueles, que se encontram dispersos por toda a Constituição. [...]A efetividade, portanto, dos direitos fundamentais encontra-se, muitas das vezes, além do disposto no art. 5º da Constituição Federal. E indo mais além...

Na ordem social, foi estruturado em oito capítulos o modo que os direitos fundamentais previsto no artigo 6º, devem ser processados de modo que atinjam sua

finalidade. Porém, é necessário que sejam observados criticamente, pois tal estrutura se deu para não desestabilizar o modo de produção. Analisaremos como os direitos tratados neste título, como sociais, estão vinculados diretamente com os interesses e manutenção da ordem econômica.

O artigo 196 da Constituição, constituiu a Saúde como direito de todos e dever do Estado, garantida mediante políticas sociais e econômicas, objetivando a redução de risco de doenças e outros agravos, pois como explica sua lei orgânica, o processo de adoecimento deve ser considerado as condições e os determinantes que determinam este adoecimento. O Brasil, como país em desenvolvimento, utiliza em seu processo frenético de crescimento econômico, os modos de produção mais degradantes para explorar sua matéria prima e mão de obra. O que leva a compreensão da finalidade do constituinte ao traçar como diretrizes à Saúde a redução dos riscos de doenças e recuperação, pois sob a rege do princípio da dignidade da pessoa humana, impõe que o processo produtivo seja organizado de modo a proteger o trabalhador e o consumidor, conforme ensina o professor Ingo Wolfgang (2013):

A dimensão objetiva do direito à saúde tem justificado – além das demais consequências decorrentes da dimensão objetiva dos direitos fundamentais – a imposição de diversos deveres de proteção ao Estado, efetivados não apenas por meio da edição de normas penais, mas também por meio de normas e medidas diversas nas áreas da vigilância sanitária, da tutela do consumidor, da proteção do trabalhador e de outros grupos sociais (dos idosos e das crianças e dos adolescentes), assim como na esfera ambiental.

Confirmando a posição do professor Tsutiya (2013) que ensina que o direito a saúde no contexto dos direitos fundamentais, tem com intuito cumprir o princípio da dignidade da pessoa humana.

Outro direito fundamental, a Previdência Social também definida no artigo 6º, se apresenta nitidamente no texto constitucional e em sua lei orgânica, sua vinculação direta com a ordem econômica, pois os beneficiários deste direito, serão somente os contribuintes. Marcus Orione (2013) explica ser um direito nitidamente constituído sob o conceito de seguro social, assegurando para aqueles que por algum motivo ficarem incapazes de garantir sua manutenção, tenham recursos para sobreviver. Ficando bastante claro que não há previdência social sem a corresponde concessão de benefícios de proteção social.

Foi neste título que se estabeleceu as diretrizes e finalidade da reprodução da mão de obra, definida implicitamente no artigo 205 da Constituição, a finalidade da Educação brasileira, que tem por finalidade o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para exercício da cidadania e a qualificação para o mercado de trabalho. Para o professor Maliska (2013) a educação é fundamental na estrutura do atual sistema de produção, considerando que:

A educação é elemento indispensável ao preparo profissional, quanto mais nos dias atuais, em que o preparo intelectual razoável do trabalhador é julgado como elemento indispensável até mesmo para a realização de tarefas consideradas como trabalho não intelectual. O Estado deve ofertar condições materiais mínimas para que todos possam conseguir qualificar-se para buscar um posto de trabalho. A educação como instrumento permanente de aperfeiçoamento do trabalhador é algo inerente às sociedades como a nossa, marcadas pela dinamicidade e pela inovação, que a cada dia colocam novos desafios ao trabalhador.

De modo que se torna necessário analisar a proteção social em um contexto maior do que meramente a dignidade da pessoa humana, superando a visão ingênua e utópica da questão como é posta. Pois como se estrutura o atual modo de produção atenta cotidianamente contra a condição humana. Tentando apenas nas suas prestações dadas com o bonito nome de benefício, reparar os males causados a pessoa no processo de produção. O que fica claro na crítica do professor Marcus Orione (2013) ao retratar esta controvérsia:

Dentro deste contexto, há um divórcio entre a proteção do homem e a do trabalho, neste contexto não significará, necessariamente, a proteção “espíritual-anímico-corporal” do homem. Assim, como mercadoria, por exemplo, remunera-se a hora de trabalho realizada em condições insalubres, mesmo que a perpetuação da insalubridade seja conspiratória contra a dignidade humana. Esta visão do trabalho, como realidade totalmente externa ao homem, atenta contra os ideais humanistas devendo ser reparada.

Uma das inovações do constituinte neste título, foi elevar a Assistência Social a dimensão de direito, já que antes desta constituição era considerada apenas como uma ação filantrópica, um favor, onde o Estado não era obrigado a prestar a ajuda aos necessitados, prestando na medida do possível. Como direito, o constituinte definiu no artigo 203 que a partir de sua promulgação a assistência será prestada a quem dela necessitar independente de contribuição. Materializando assim, nos artigos 203 e 204, o compromisso da sociedade em erradicar de fato a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais do país. De modo que na seguridade o constituinte, criou o tripé que estrutura a Seguridade Social, do Brasil, para enfrentar os desafios trazidos pelos objetivos escolhidos, conforme explica Moro (2013):

Coerentemente, houve a constitucionalização, pela primeira vez na história constitucional brasileira, da política da assistência social, conforme previsão nos artigos 203 e 204 da CF/88, isto integrado, juntamente com o sistema previdenciário e o sistema de proteção à saúde, no conjunto de ações pertinentes à Seguridade Social.

O professor Moro (2013) apresenta o direito assistencial como fundamental, por ser um direito vinculado ao mínimo existencial. Na lei ordinária, o legislador explicitou logo no artigo 1º, que a assistência social deve prover os mínimos sociais de forma a atender as necessidades básicas do cidadão brasileiro. Moro, entende que o direito à assistência social está relacionado a própria liberdade da pessoa humana, pois desprovido de suas necessidades fundamentais a pessoa não terá condições de realizar as escolhas que definirão seu destino e muito menos participar da vida social e decisões da sociedade em que faz parte.

Condições econômicas precárias constituem fator que impede que as pessoas a elas submetidas participem adequadamente do processo político democrático. O exercício das liberdades básicas fica eliminado ou sensivelmente prejudicado sem o apoio em condições materiais mínimas. Afinal, a privação da liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome

involuntária). As liberdades básicas não devem ser tratadas de maneira abstrata. Devem ser avaliadas substantivamente, ou seja, segundo a capacidade real das pessoas para decidir o seu destino individualmente e também coletivamente, nesse caso por meio do regime democrático.

Optando por um Estado Democrático de Direito, o constituinte explicitou logo no artigo 1º, a cidadania como um dos fundamentos da república brasileira, sendo que todo o poder será emanado do povo. Por isto, a constituição do direito a Assistência Social, ao garantir o mínimo existencial aos cidadãos, objetiva dar condições aos necessitados de exercerem seus direitos políticos de modo que possam participar das decisões da sociedade. Moro (2013) considera ainda que este direito é titularizado a um grupo social, politicamente vulnerável, encontrados a margem da sociedade.

Não se chega ao extremo de pretender caracterizar os pobres, mesmo os pobres deficientes e idosos, como um grupo vilificado ou vítima de hostilidade ou de estereótipos por parte da maioria política e, como tais, carentes de proteção. Entretanto, é inegável que a renda e a distribuição do poder econômico constituem fator relevante na determinação do poder político em uma comunidade, enquanto a má distribuição do poder político influi igualmente no sistema redistributivo de bens, em espécie de círculo vicioso. Tendo presente esse aspecto dos direitos fundamentais, ou seja, de que eles são especialmente valiosos para proteção de grupos vulneráveis no processo político, não é difícil defender que o direito assistencial enquadra-se perfeitamente na categoria, garantindo subsistência a idosos e deficientes mesmo contra eventual oposição majoritária. A regulação legal do referido direito bem ilustra, como ver-se-á a seguir, como os interesses do referido grupo podem ser negligenciados pela maioria política.

Moro, cita neste último período, um fenômeno observado o processo de aquisição do Estado por grupos econômicos. O grande Capital, durante o processo eleitoral investem em campanhas, para eleger alguns políticos, para que eleitos representem seus interesses

beneficiando seus negócios sob o bem-estar comum, diminuindo os direitos adquiridos dos trabalhadores em favor da rentabilidade e lucros. Fazendo com que cada vez mais o cidadão dependa de algum benefício assistencial do Estado para atender sua necessidade.

Moro (2013) reforça o ensinamento de Canotilho (2013) quando este diz que: Os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas”, considerando que apenas a o texto implícito na Constituição não garantirá a efetivação dos objetivos proposta pela sociedade, somente por tornar letra da lei a assistência social como um direito a todo que necessitar. Porém, deve o Poder Executivo elaborar através de uma política pública, meios que sistematize as ações para materializarem os objetivos do direito a assistência social.

Deve-se evitar a tentação de pensar que a constitucionalização de um direito a prestação social resolve por si só todos os problemas de sua efetivação. Deve-se ter presente que a concretização de um direito dessa natureza, em sua plenitude, demanda a adoção de uma política pública dirigida progressivamente a sua realização.

Previsão já realizada no parágrafo único do artigo que trata dos objetivos da assistência social, no texto ordinário da assistência social, nela o legislador deixou claro ao definir o meio que esta seria realizada. Que aliás, não se realizará em si mesma, mas será necessário ser integrada as demais políticas setoriais, para que possa se realizar.

Note a redação da lei:

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

De forma que a ordem social, ao trazer as diretrizes para efetivar os direitos sociais, explicando de forma fragmentada em cada capítulo, se revela na realidade a estrutura que sustentará a estabilidade do trabalho e os meios de manutenção para seus cidadãos, apontando a necessidade de uma integração entre as políticas públicas de cada direito sociais, para atingir seus objetivos, o bem-estar e a justiça social. Ficando mais claro após abordarmos suas

estruturas, o ensino do ministro Gilmar Mendes (2013) que as normas constitucionais apresentam assim um caráter programático necessitando da formulação das políticas públicas, para que possam se tornarem exigíveis.

Maria Celina Bondin (2013) explicando a importância das políticas públicas para efetivação dos objetivos da república, apresenta que o constituinte ao optar pela tutela em assegurar a criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade os direitos fundamentais do homem, expõe a opção pelo princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, o que exigirá que o Executivo adote ações diferenciadas, “Constatou que o sistema de tutela da criança e do adolescente passava por políticas públicas, ou seja, dada a necessidade de tutela diferenciada da criança e do adolescente, era necessária a intervenção do Estado”.

## **2.2 O que são as Políticas Públicas**

A partir da prerrogativa apresentada pelo ministro Gilmar Mendes (2012) temos o texto constitucional um instrumento programático para assegurar o direito, porém se torna necessário que a lei ordinária complemente as normas constitucionais organizando a forma que o direito será materializado, trazendo ao Poder Executivo diretrizes para que possa desenvolver suas ações, porém a lei ordinária é muito seca e para que as ações finalística atinja o cidadão requerente do Estado, é necessário a elaboração de políticas públicas, para organizar as formas que o serviço público será prestado. E dentro das políticas públicas, encontramos os programas que estabelecem o processo da ação do Estado que efetivaram o direito. Relembremos os ensinamentos que Aristóteles (2009) deixou em sua obra Política, para podermos analisar o que são Políticas Públicas, partindo da ideia da necessidade da constituição do Estado.

Todo Estado é uma sociedade, a esperança de um bem, seu princípio, assim como de toda associação pois todas as ações dos homens têm por fim aquilo que consideram um bem. Todas as sociedades, portanto, tem como meta alguma vantagem, e aquelas que é a



principal e contem em si todas as outras se propõe a maior vantagem possível. Chamamo-la Estado ou sociedade Política.

Aristóteles (2009) conceituou a ideia precípua de que as pessoas não podem viver sem outras pessoas, necessitando se reunirem para manterem sua sobrevivência, de forma que desta reunião de pessoas formavam as aldeias, e: “Da reunião de várias aldeias constituía a Cidade, que tem a faculdade de se bastar a si mesma, sendo organizada não apenas para conservar a existência, mas também para buscar o bem-estar”.

Levando a compreender que na Política, as pessoas que compartilham dos mesmos interesses, se organizam na busca de uma vantagem em comum. De modo que, tendem a se organizar e tomarem decisões para que possam potencializar suas energias em busca do objetivo em comum. Estabelecendo um modo de agir aos governos, ordenado sob a forma de políticas que venha atender as demandas públicas.

Tomando-se por base as diferentes abordagens do tema, nota-se a falta de consenso da doutrina brasileira sobre a forma metodológica de conceituar as políticas públicas. As definições enfocam ângulos variados, desde as noções mais gerais, como “a política é a teoria, arte e prática do governo, para a direção dos negócios públicos”, até as definições específicas, como: “O conjunto de conhecimentos sobre...”; “conjunto de medidas...”, “ação de caráter oficial...”, “ciência e arte de conduzir os assuntos de interesse geral”.

Para Lima (1996) o governo tem nas políticas um instrumento estratégico para conduzir suas ações na busca dos objetivos do Estado.

As políticas sociais públicas são linhas ou estratégias de ação coletiva, do Estado e da Sociedade, de intervenção na realidade, para a concretização de direitos de cidadania. Como tais direitos são abstratos, elas atuam como mediadoras na concretização de tais direitos.

Teixeira (*apud* ACURCIO,1997) ao dissertar sobre as políticas públicas, esclarece a finalidade em que se propõem estes documentos, ao expor que:

Entendemos as políticas públicas como sendo o conjunto das diretrizes e referenciais ético-legais adotados pelo Estado para fazer frente a um

problema que a sociedade lhe apresenta. Em outras palavras, política pública é a resposta que o Estado oferece diante de uma necessidade vivida ou manifestada pela sociedade. Ao responder, o Estado empresta ao problema maior ou menor importância, define seu caráter (social, de saúde, policial etc.), lança mão de instrumentos para seu equacionamento, define responsabilidades (ministérios, Congresso, Judiciário, etc.) e adota, ou não, planos de trabalho ou programas.

Para Teixeira (*apud* ACURCIO, 1997): “As políticas públicas são gestadas e implementadas pelo Estado para enfrentamento dos problemas sociais”. Concluindo que as políticas públicas busca enfrentar os problemas sociais. A política é mais ampla que o plano e se define como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados. Políticas públicas, são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo.

Assim, com a finalidade e atingir todos os objetivos assumidos pelo Estado, haverá políticas públicas que direcionarão suas ações nas áreas da Gestão Pública, Políticas Sociais, Infraestrutura e Política Econômica. Na área Econômica há as Política Fiscal, Política Monetária, Política de Geração de Emprego e Política Industrial. Na área da Infraestrutura existem as políticas de Transporte, Telecomunicação, Abastecimento/Saneamento, Meio Ambiente e Energia. Para, administrar seus agentes há a Política de Recursos Humanos e atendimento aos cidadãos.

Entre tantas Políticas, o presente trabalhos se focará em analisar as Políticas Públicas Sociais e como se complementam para atingir os objetivos de erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, de modo a construir uma sociedade livre justa e solidaria.

Analisando os estudos de Yazbek (2009) ao dissertar sobre a implementação da Política Nacional da Assistência Social, notamos que ela compartilha da ideia apresentada por Teixeira, ao entender que para elaboração e implantação de uma política é necessário que o Estado parta das demandas apresentadas pela sociedade civil, para elaborarem a política, dizendo:

Importante lembrar que da sociedade civil partem demandas que o Estado deve atender. Ambos, sociedade civil e Estado, expressam relações sociais contraditórias e produzem instituições e políticas

voltadas para o atendimento das necessidades sociais e políticas da sociedade.

É nas políticas públicas, que encontraremos os procedimentos que tornaram os direitos constituídos na Constituição acessíveis aos cidadãos. Instituída como documentos que definirão as ações ao governo, garantem ao cidadão a segurança jurídica. Para que diante da omissão ou procrastinação do Estado, possa buscar judicialmente a garantia do direito, de modo imediato.

São elas que revelaram o como, o Estado realizará suas ações e a forma de realizar as necessidades apresentadas pela sociedade. Elas apresentam o caminho do direito previsto até o serviço prestado ao cidadão. Trazendo os procedimentos das ações desenvolvidas pelos agentes públicos e assim efetivar concretamente o direito.

### **2.3 A POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1988**

Este item propõe analisar como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) se estrutura para atender os objetivos programados no texto constitucional sobre o direito à Assistência Social, bem como as previsões feitas nos programas e serviços que estabelecem uma relação complementar com outras políticas sociais para viabilizarem sua própria realização.

A título de exposição, será apresentado os conceitos que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) trouxe na organização dos serviços, pois o objetivo não será analisar as especificidades dos serviços, mas sim, a estrutura criada pela política nacional, reforçada com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e dos meios que cada serviço tem para executar os objetivos impostos à Proteção Social e Defesa, o que só será possível somente por meio da articulação com as demais políticas setoriais. Assim, o presente trabalho analisará as políticas da assistência social, educação e saúde e as possibilidades de ações intersetoriais.

### *2.3.1 Política Nacional da Assistência Social no texto Constitucional e sua relação com outras políticas sociais*

A lei complementar do direito à Assistência Social é a lei 8.742 de 1993 (LOAS), que em seis capítulos propôs organizar a Assistência Social no Brasil, concentrando os recursos para superar as injustiças históricas do país. A lei transcreve no capítulo I, o artigo 203 da Constituição Federal, definindo quais os objetivos colocados a essa política para superar os desafios da sociedade brasileira:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
  - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
  - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
  - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Estes incisos estabeleceram as diretrizes que organizaram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004.

Em 2011, a lei foi atualizada adaptando os conceitos e bases adotados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) para sua gestão, estruturando os serviços em Vigilância Social, Proteção Social, Defesa Social e Institucional.

A assistência social, como direito, tem como finalidade empoderar o indivíduo para que este possa participar da vida em sociedade e das decisões dos destinos da vida em comum. Por isto, a estrutura com que a política foi elaborada propicia ao gestor, se aproximar das demandas da população alvo do serviço, para, a partir desta realidade, organizar as proteções sociais necessárias. A política neste sentido, inova ao criar um instrumento que assegura aos cidadãos lutarem pela defesa dos direitos garantidos nessa política, ou seja, agora a assistência social de fato é um direito reclamável.

A Vigilância Social, para a política, é um instrumento estratégico que tem o objetivo de auxiliar a gestão, pois busca mensurar, através da construção de indicadores, as vicissitudes vivenciadas pela população usuária, gerando dados que dão suporte para o gestor tomar decisões na elaboração do plano da assistência social.

O texto da Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 39) a define como:

Refere-se a produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidades e riscos pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida (crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos); pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e de ameaças; vítimas de preconceitos por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que lhes impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando suas existências; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social em especial aqueles que operam na forma de albergues, abrigos, resistências, semi-residências, moradias provisórias para os diversos segmentos etários. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

A Proteção Social busca atender as situações de risco e vulnerabilidades, vivenciadas pela sociedade, sendo estruturadas em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial.

À Proteção Social Básica foi dado o objetivo de desenvolver ações que busquem desenvolver as potencialidades e competências dos usuários, para enfrentarem os diversos

desafios da sobrevivência e das relações sociais e, assim, evitar a vivência de problemas sociais mais graves. É definida da seguinte forma (PNAS, 2004, p. 33):

A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, gênero ou por deficiências, dentre outras).

Fica notório que as execuções destas ações buscam atender o que o texto constitucional programou para atingir os objetivos da sociedade brasileira, de modo que a realização dos objetivos da Proteção Social Básica se alinhe à previsão do texto constitucional pelo desenvolvimento dos serviços, programas e projetos da Assistência Social (PNAS, 2004):

Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deverão incluir as pessoas com deficiência e ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Já nas situações de risco e violações de direitos, considerados cujos os casos mais complexos de trabalhar, necessita de um atendimento especializado, coberto pela Proteção Social Especial:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrências de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas,

cumprimento de medidas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. [...]. As situações de risco demandarão intervenções em problemas específicos e, ou, abrangentes. Nesse sentido, é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem a reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalece-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua autoorganização e conquista de autonomia (PNAS, 2004, p. 38).

A proteção social especial se divide em nível de complexidade, havendo a Proteção Social Especial de Média Complexidade, que, conforme a política:

“Oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos” e, em Proteção Social Especial de Alta Complexidade: “Que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos sem referência e, ou, em situação de ameaça, [...]” (PNAS, 2004, p.38).

Como direito, a proteção social estruturou um sistema que garanta aos usuários seguranças que lhe asseguram os objetivos desta política. Sendo elas a Segurança de Acolhimento, Segurança de Convívio Familiar e Segurança de Sobrevivência.

A instituição da Defesa Social e Institucional, que a PNAS estruturou tem a finalidade de assegurar a materialização da assistência como um direito do cidadão brasileiro, instrumento que trará condições de romper de vez com a gênese filantrópica e do favor, que deu origem a esse direito, pois, possui o objetivo de garantir aos usuários o acesso ao conhecimento dos direitos sócio assistenciais, para que possam defendê-los, definindo que na operação do SUAS, os usuários terão os seguintes direitos segundo o PNAS ( 2004, pg. 40):

Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos. Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade. Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas. Direito do usuário ao protagonismo e

manifestação de seus interesses. Direito do usuário à oferta qualificada de serviço. Direito de convivência familiar e comunitária.

Assegurar aos usuários da política da assistência direitos em relação ao serviço prestado, foi um instrumento essencial para atingirmos os objetivos propostos pela sociedade brasileira, criando instâncias que assegurem o direito de reclamar, caso haja uma situação em que o direito não lhe sejam garantidos ou prestados de maneira ineficientes.

Em 2009, os serviços realizados pelas proteções sociais foram tipificados em 12 (doze) serviços, organizados pelos níveis de suas complexidades. A inovação do documento foi padronizar os serviços ofertados pela política da assistência social, tipificando todos os serviços sócios assistenciais. Este documento apresentou aos operadores dessa política os caminhos possíveis para a articulação com outros serviços sócio assistenciais, com as demais políticas setoriais e, ainda, com organismos dos poderes Executivo e Judiciário.

Desta forma, consolidou-se a efetivação do parágrafo único do artigo 2º da LOAS, cujo legislador, após descrever os objetivos, sistematizou a forma que estes objetivos seriam realizados, gravando no texto original que, somente com a integração às demais políticas setoriais seriam possíveis garantir sua efetivação:

Art. 2º [...].

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Aprofundar a compreensão sobre este fundamento é essencial para os trabalhadores desta política, efetivar os objetivos traçados. Pois, a falta de clareza da forma que a assistência se realiza e se articula com as demais políticas setoriais é um dos fatores que faz com que a assistência não desenvolva todo o potencial do trabalho social e se isole na execução de um serviço setorizado.

A professora Boschetti comenta a PNAS (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2014, p. 07) afirmando que a articulação entre as demais políticas sociais é fundamental para efetivar o sistema de proteção social, já que a assistência não tem condições de se realizar sozinha:



Para a efetivação da Assistência Social como política pública, contudo, é imprescindível sua integração e articulação à seguridade social e às demais políticas sociais. Por isso, a concepção de Assistência Social e sua materialização em forma de proteção social básica e especial (de média e alta complexidades), conforme previsto na PNAS/SUAS, requer situar e articular estas modalidades de proteção social ao conjunto das proteções previstas pela Seguridade Social. Dito de outro modo, a Assistência Social não pode ser entendida como uma política exclusiva de proteção social, mas devem-se articular seus serviços e benefícios aos direitos assegurados pelas demais políticas sociais, a fim de estabelecer, no âmbito da Seguridade Social, um amplo sistema de proteção social.

A necessidade da articulação com as demais políticas setoriais fica ainda mais nítida quando a PNAS, ao tratar de um dos eixos estruturantes da organização da gestão, aborda a Matricialidade Sociofamiliar, que terá por finalidade ressignificar o papel da família na proteção de seus membros, pontuando, porém, que sozinha a família terá apenas uma ação fragmentada, devendo se articular com outras políticas públicas, para assim, dar qualidade ao serviço realizado com as famílias e seus membros:

Além disso, a Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantém o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p. 42).

Porém, para materializar a articulação intersetorial é necessário que o trabalhador desta política conheça os objetivos estabelecidos nas demais políticas setoriais para utilizar este saber como um poder instrumental em sua intervenção, pois, ao compreender os

procedimentos de acesso destas políticas públicas, realizará encaminhamentos efetivos. Assegurando que o usuário acesse plenamente seus direitos. Tal conhecimento fortalecerá os trabalhos socioeducativos para empoderar os usuários e efetivar o acesso e garantia dos direitos sociais.

Articulação que, conforme ensina o professor Faleiros (1997, p. 113) é essencial para o trabalho do Serviço Social:

Esta articulação é, ao mesmo tempo, técnica, profissional e política e não consiste numa determinada posição ou num determinado posicionamento de boa vontade face aos problemas apresentados, ou de simpatia pela população e sim nas análises concretas das situações para pensar-se a produção de efeitos econômicos, políticos e ideológicos que permitam maximizar o relacionamento existente em função dos interesses da população nas suas relações de dominação e exploração.

Como abordamos acima, a família na política da assistência ganha centralidade no trabalho desenvolvido, superando de vez o ranço do Serviço Social tradicional e suas intervenções focadas no indivíduo, quando as entidades sociais utilizavam como critério de acesso ao benefício a elegibilidade do mais pobre (política de caráter seletivo).

Com a PNAS, o assistente social, amplia seu olhar para a totalidade das necessidades do usuário, tendo como matriz e base para o desenvolvimento do seu trabalho, a família.

Assim, para desenvolver suas ações os profissionais buscam compreender as vivências da família da qual o indivíduo faz parte, para a partir dessa análise, iniciar os trabalhos, pois:

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 privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas

sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social.

A PNAS (2004, p.41) apresenta a família como elemento fundamental para as ações que buscam garantir a proteção social.

Embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política da Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Neste sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos.

Com esta compreensão e a previsão dos serviços socioassistenciais, a política de assistência cumpre com o objetivo programado no texto constitucional, ao criar condições de oferta a proteção especial da família.

Destacamos, entretanto, os desafios postos a essa política, que diante da complexidade dos trabalhos com a família vulnerabilizada e a margem da sociedade, a própria PNAS (2004, p.42) ressalta:

A efetivação da política de Assistência Social, caracterizada pela complexidade e contraditoriedade que cerca as relações intrafamiliares e as relações da família com outras esferas da sociedade, especialmente o Estado, colocam desafios tanto em relação a sua proposição e formulação quanto a sua execução.

Observamos ainda que, a gestão do SUAS apresenta um novo formato que proporciona ao serviço, ofertar um atendimento mais próximo da realidade vivenciada pela população, pois, ao descentralizar o serviço e abrir espaço para participação popular, a política da Assistência adquire meios de se aproximar da necessidade do usuário e, assim, propor ações efetivas (PNAS, 2004, p.39).

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios tem como foco prioritário a atenção as famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização.

Dessa forma (ou como demonstrado) encontramos no conhecimento da estrutura da política de assistência social e seus objetivos, o caminho para solucionar o problema em comum: a família. Pois, como o professor Faleiros (1997) nos ensina, no saber profissional e no poder institucional, estão os instrumentos de transformação das vulnerabilidades, pelo empoderamento do usuário.

### *2.3.2 A Política brasileira de Educação esculpida no texto Constitucional para assegurar o desenvolvimento nacional*

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, a educação no Brasil visa: “Ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Diante disto, surge a necessidade de desmistificar críticas superficiais a essa política e viabilizar ações que colaborem para o empoderamento do cidadão.

De acordo com o previsto na lei de diretrizes e bases da educação brasileira, a educação se concretizará apenas no final do ciclo de cada nível de ensino. Desta forma, ao esclarecer aos servidores alocados em outras políticas a compreensão do processo educacional em nosso país, estes agentes terão oportunidade de organizar suas ações de forma a

complementar uma a outra e, assim, potencializem as diretrizes intersetoriais previstas à administração da coisa pública.

O conselho federal de Serviço Social entende a Política de Educação como uma resposta ao acirramento da questão social no país, quando cita:

A Política de Educação resulta de formas historicamente determinadas de enfrentamento das contradições que particularizam a sociedade capitalista pelas classes sociais e pelo Estado, conformam ações institucionalizadas em resposta ao acirramento da questão social. Ela constitui uma estratégia de intervenção do Estado, a partir da qual o capital procura assegurar as condições necessárias à sua reprodução, mas também resulta da luta política da classe trabalhadora em dar direção aos seus processos de formação, convertendo-se em um campo de embates de projetos educacionais distintos, em processos contraditórios de negação e reconhecimento de direitos sociais. A trajetória da política educacional no Brasil evidencia como as desigualdades sociais são reproduzidas a partir dos processos que restringiram, expulsaram e hoje buscam “incluir” na educação escolarizada largos contingentes da classe trabalhadora (CFESS, 2014, p. 20).

A fim de superar estas desigualdades, o texto constitucional traz nos artigos 205 a 214 as normas que programam a organização da Educação para formar cidadãos que colaborem no cumprimento dos objetivos estabelecidos pela sociedade e, assim, superar as expressões da questão social.

Neste capítulo da Constituição de 88, o constituinte apresenta os objetivos e princípios da Educação; o papel do Estado e da iniciativa privada nesta área; como será financiada; disciplina o Ensino superior e do papel do Plano Nacional de Educação.

É necessário observarmos os objetivos que o artigo 205 da Constituição define, pois são os fundamentos que possibilitam uma base para que as demais políticas planejem suas ações de modo a potencializar esta ação governamental, proporcionando atuar na gênese da formação do cidadão. Vejamos:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Costa (2014, p. 573) ao ensinar sobre as políticas públicas desenvolvidas no município, discorre sobre a importância da política da Educação, que permite aos novos cidadãos se preparem para assumir responsabilidades no futuro quando relata:

Apesar de aparentemente simples sua responsabilidade, na prestação de serviços públicos de educação, posto que voltada à educação infantil e ao ensino fundamental, trata-se da mais importante atividade, pois vai permitir preparar as crianças e os adolescentes para o futuro.

Esta citação proporciona a compreensão dos objetivos almejados ao planejarmos ações que busquem desenvolver plenamente a pessoa, preparar para exercer a cidadania e a qualificá-las para o trabalho, ou seja, assegura condições para que a sociedade possa realizar escolhas que resultem em um futuro melhor.

Conforme conclui em sua explicação o professor Costa (2014, p.576) diz:

A educação é o principal instrumento da cidadania, pois apenas com o conhecimento o cidadão pode fazer as escolhas corretas para sua cidade ou seu país. Não apenas nos processos eleitorais, mas também participar da escolha das políticas públicas corretas no seu Município, de forma que a sociedade também possa intervir no processo político. A educação constitui-se no meio que pode modificar as condições sociais do Brasil e abrir uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico e social para a sociedade, daí a importância de suas orientações políticas.

Para organizar a política de Educação, o legislador ordinário em 1996, promulgou a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), complementando em nove títulos as

normas programadas no texto constitucional, apresentando as diretrizes para que o Estado e a sociedade organizassem as ações em Educação.

Logo no artigo 2º da LDB, se observa a mudança na ordem de responsabilidade em relação à garantia do direito à Educação. Nesta lei, o legislador estabelece a família como responsável primário pelo dever de assegurar este direito:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Tal dever que, ao ser estabelecido na ordem como primário, reforça as normas estabelecidas em 1990, na promulgação do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) pois, analisado juntamente com as normas do capítulo que trata do direito à educação e do título que disciplina as medidas pertinentes aos pais ou responsáveis, observamos definido no artigo 129, a obrigatoriedade da família em “matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar”.

Portanto, o estatuto deixa claro que a responsabilidade pelo sucesso no processo de formação do aluno, são dos pais ou responsáveis, cabendo ao Estado, em relação a este dever, ofertar educação e organizar os métodos e sistemas de ensino.

Porém, a atual conjuntura de instabilidade imposta à classe trabalhadora, compromete a assistência familiar, pois a contrariedade do desenvolvimento econômico vulnerabiliza as famílias que, cotidianamente, perdem a capacidade de cumprir com os deveres inerentes ao Poder Familiar.

Tal fragilidade torna imperativo aos agentes públicos, alocados na execução das políticas públicas, compreender como a proteção especial prevista nos termos do artigo 226, deve fortalecer a família de modo que essa possa assumir as responsabilidades em relação à assistência familiar, sobretudo, ao direito à educação do educando.

Família que, para a política de Assistência Social, é entendida como o núcleo natural e primário de proteção do indivíduo conforme está definido na PNAS (2004, p.41):

O reconhecimento da importância da família, no contexto da vida social explicito no artigo 226, da Constituição Federal do Brasil,

quando declara que: “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”, endossando, assim, o artigo 16, da Declaração dos Direitos Humanos, que traduz a família como sendo o núcleo natural e fundamental da sociedade, e com direito à proteção da sociedade e do Estado. No Brasil, tal reconhecimento se reafirma nas legislações específicas da Assistência Social – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Estatuto do Idoso e na própria Lei Orgânica da Assistência Social – Loas, entre outras.

Dessa forma, a política acima citada define como base para organização de seus serviços a matricialidade sociofamiliar, e destaca o papel da família como o núcleo principal de apoio ao indivíduo (PNAS, 2004, p.15):

Tudo isso significa que a situação atual para a construção da política pública de assistência social precisa levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro a família.

Assim, a ação de uma política distinta da política de Educação, tem como finalidade contextualiza-la e expor condições para ações intersetoriais, pois, ao definirmos como responsabilidade da família, assegurar o direito à Educação se faz necessário relacionar o acesso a outros serviços públicos que colaborem para que a família omissa em seus deveres, possa adquirir habilidades para cumprir seu papel. Retomando a análise da LDB, em seu artigo 1º, o legislador se posiciona ao apresentar que a educação deve abranger processos que formem o cidadão, de forma que venha adquirir habilidades para se relacionar com os demais membros da sociedade. Ademais, nos lembra a amplitude do processo de formação, que se desenvolve não apenas no espaço escolar, mas em outros espaços que favorecem o desenvolvimento de relações sociais.

Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.



Destacamos também a importância do desenvolvimento na vida familiar para o processo de formação do educando, evidenciando a necessidade de ações governamentais que garantam proteção especial à família contemporânea.

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2014, p. 17) em sua orientação aos assistentes sociais que trabalham com a política de educação, apresenta a complexidade que envolve a organização educacional quando menciona:

A educação é um complexo constitutivo da vida social, que tem uma função social importante na dinâmica da reprodução social, ou seja, nas formas de reprodução do ser social, e que numa sociedade organizada a partir da contradição básica entre aqueles que produzem a riqueza social e aqueles que exploram os seus produtores e expropriam sua produção. Este complexo assume predominantemente o caráter de assegurar a reprodução dos contextos sociais, das formas de apreensão do real, do conjunto de habilidades técnicas, das formas de produção e de socialização do conhecimento científico que reponham contínua e ampliadamente as desigualdades entre as classes fundamentais e as condições necessárias à acumulação incessante. Integra, junto com outras dimensões da vida social, o conjunto de práticas sociais necessárias à continuidade de um modo de ser, as formas de sociabilidade que particularizam uma determinada sociedade. Sua função social, portanto, é marcada pelas contradições, pelos projetos e pelas lutas societárias e não se esgota nas instituições educacionais, embora tenha nelas um espaço privilegiado de objetivação.

No título V, a LDB define que os níveis de educação no Brasil estão compostos por Educação Básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e Ensino Superior conforme disciplina o artigo 21. Estes níveis foram estruturados para organizar os trabalhos desenvolvidos com o educando.

Por ser o objetivo desse estudo, apresentar a estrutura da educação aos agentes de outras políticas, não nos aprofundaremos na análise dos níveis de ensino, nos limitando, apenas à apresentação objetiva dos níveis da educação básica e da educação profissional.

O primeiro nível se dá na Educação Infantil, que, nos termos do artigo 29 da LDB, nessa etapa da educação, ao Estado compete complementar a ação da família e da comunidade, ratificando a responsabilidade primária da família. O artigo define as diretrizes para que até os 06 anos a criança se desenvolvesse integralmente.

Conforme estabelece o referido artigo:

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

O segundo nível é a etapa fundamental para materializar os objetivos constitucionais da Educação, pois, será no Ensino Fundamental que o Estado, durante 09 anos, terá a incumbência de garantir a formação básica do cidadão que, nos termos do artigo 32 da LDB, trabalhará:

O ensino fundamental, com duração mínima de nove anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 06 anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Competências e habilidades que, se adquiridas, proporcionarão ao educando condições de interpretar o mundo em que estão inclusos, como se manifestam as relações sociais, bem como, as formas políticas que a sociedade se organiza, podendo, a partir dessa formação básica, participar ativamente do mundo, pois estes conhecimentos lhes darão condições para fazer escolhas.

Para finalizar o ensino básico, o Ensino Médio, nos termos do artigo 35 da LDB, por um período de 03 anos, tem como finalidade consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos na etapa anterior, vinculando estes saberes ao mundo do trabalho, de modo que o educando relacione o conteúdo aprendido às situações problemas enfrentados no mundo de trabalho e esteja apto a propor soluções.

Conforme previsto no artigo citado:

O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Tais condições buscam certamente assegurar a possibilidade do educando prosseguir no processo de formação profissional. Porém, para que a materialização deste objetivo seja uniforme em todo o território nacional, o artigo 36 apresenta as diretrizes curriculares que devem ser observadas no desenvolvimento dos trabalhos:

O currículo do ensino médio observará [...] as seguintes diretrizes: I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como

instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania; II - adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;

III -será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição.

§ 1º. Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre:

I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;

II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem;

III - domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania.

§ 2º. O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.

§ 3º. Os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos.

§ 4º. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional, poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional.

Para complementar o objetivo de qualificar o educando para o trabalho, a LDB disciplina o Ensino Profissional no país, nos termos do artigo 39, que: “A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia”.

Entretanto, o CFESS (2014, p. 16) chama atenção para a necessidade de uma análise crítica sobre o processo de formação e qualificação profissional do educando, devendo a metodologia de ensino se relacionar ao modo de produção e manutenção da própria vida do ser, de modo que o processo educacional garanta ao aluno a aquisição de competências e habilidades para ocupar um espaço no mundo do trabalho e, assim, conquistar sua autonomia:

Mas pensar a educação como dimensão da vida social significa compreendê-la em sua relação com o trabalho, seguindo uma tradição de análise inaugurada por Marx, que toma o trabalho como fundamento ontológico do ser social. Não se trata aqui de uma primazia ou antecedência histórica, mas de uma centralidade constitutiva da dinâmica da vida social enquanto uma totalidade histórica. O trabalho é a atividade fundante do ser social por ser a atividade que o distingue dos demais seres naturais, a partir da qual se instaura e se desenvolve sua própria humanidade como produção histórica e não como mero desenvolvimento da natureza. Uma centralidade que é ineliminável das formas sociais que os diferentes modos de produção da vida social assumiram e que não permanece apenas como ponto de partida originário do desenvolvimento humano. Desta forma, para pensar a educação é preciso tomar a realidade na perspectiva de totalidade, compreender que as diferentes dimensões que compõem a vida social mantêm com o trabalho uma relação de dependência ontológica, mas também de autonomia, de mútuas determinações.

Ainda, alerta o CFESS (2014, p. 23) sobre o perigo de ingenuamente creditar à educação, a responsabilidade única de transformar a realidade social do Brasil, pois essa deve ser entendida como meio para transformar a desigualdade social histórica do Brasil:

Para tanto, a educação não pode ser tomada como o alicerce desta construção, o que muito se evidencia em discursos ufanistas sobre o alcance das mudanças que podem ser operadas no campo da educação. A ampliação do campo dos direitos sociais, como forma de compreender a cidadania em seu sentido mais classista e menos abstrato, tem no reconhecimento da Política de Educação como um direito social a ser universalizado um dos momentos deste processo de mobilização e luta social, mas como meio e não como finalidade de realização de uma nova ordem social. Nesta direção, a concepção de educação em tela não se dissocia das estratégias de luta pela

ampliação e consolidação dos direitos sociais e humanos, da constituição de uma seguridade social não formal e restrita, mas constitutiva desse amplo processo de formação de autoconsciência que desvela, denuncia e busca superar as desigualdades sociais que fundam a sociedade do capital e que se agudizam de forma violenta na realidade brasileira.

Portanto, conforme a explanação da estrutura em que se assenta a metodologia para o desenvolvimento pedagógico da educação brasileira, observamos viés para a realização de ações intersetoriais, ou seja, de ações conjuntas que potencializem a prestação dos serviços públicos, se comparado às ações fragmentadas, tendo em vista que, a complexidade dos indivíduos faz com que o agente responsável pela realização do serviço o olhe de maneira global para que, na percepção de duas carências, firmem-se pactos de cooperação entres os serviços, garantindo a universalidade do acesso aos direitos sociais.

### *2.3.3 A política de Saúde brasileira adotada como direito universal no advento da Constituição de 1988*

Para analisarmos como a política de saúde se materializa, é preciso considerarmos a conjuntura em que o usuário do serviço está inserido, pois a condição de saúde e do adoecimento é o reflexo direto do desenvolvimento das políticas econômicas e sociais do país.

Para entendermos a política de Saúde em sua plenitude, é necessário compreendermos a dinâmica das outras políticas.

A conjuntura proporcionada pela promulgação da Constituição de 1988, apresenta condições para apreendermos a necessidade de ações intersetoriais para realizar o direito à saúde. Como ensina o sanitarista Piola (2013, p. 98) ao apresentar a mudança histórica que o direito à saúde teve, esclarece que:

No Brasil, o direito à saúde ganhou nova estatura ao transformar-se em mandamento constitucional, conforme reza o artigo 196 da Constituição de 1988: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais que visem à redução do risco de

doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário as ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O texto constitucional apresenta diretrizes de como será efetivado o direito à Saúde, de modo que, ao constituir que o Estado deverá garantir ações e serviços para sua promoção, fica claro o rompimento com o histórico modelo biomédico, em que saúde era considerada apenas como a ausência de doença. Tal vertente levou o Brasil a alinhar sua política de saúde ao conceito adotado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) que, ao definir Saúde como: “Um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”, faz com que o governo realize ações que previnam o adoecimento.

Com a ampliação do conceito de Saúde, não apenas o Ministério da Saúde tem a competência de efetivar esse direito, mas há uma corresponsabilidade entre os demais ministérios que trabalham as demais políticas sociais. Assim, tais ministérios também devem buscar na realização de seus objetivos incorporarem, subjetivamente, o princípio do completo bem-estar. Objetivo que fica explícito no próprio texto constitucional que trata da ordem econômica, que nos termos do artigo 170 normatiza que a finalidade da ordem economia é a existência digna: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”.

Piola (2013, p.99) em sua análise sobre a saúde e os princípios mínimos existencial, esclarece que para superar o modelo biomédico é necessário ampliar o olhar simplista focado na assistência médica e estender para as demais políticas sociais, pois estas são as que podem viabilizar a efetivação do direito à saúde, já que a interpretação equivocada da saúde como mera assistência médica é um retrocesso social. Tal entendimento se encontra explícito no caput do artigo 196 do texto constitucional, que fundamenta um novo modo de gestar a política da saúde, conforme expõe o autor:

À leitura equivocada que considera direito à saúde e direito à assistência médica como conceitos unívocos. A assistência médica é um dos determinantes da saúde, nem sempre o mais importante. Aliás, a própria Constituição brasileira esposa esse entendimento mais abrangente da determinação da saúde ao incluir, no artigo 196, que trata do direito à saúde, as políticas sociais, como forma de viabilizar a

garantia desse direito, além do acesso aos serviços de saúde propriamente ditos.

O legislador na lei 8.080/90, que complementa o texto constitucional e organiza como o direito à saúde se realizará, nas disposições gerais apresenta a nova estrutura de conceber a saúde no Brasil, apresentando elementos que levam a compreensão da origem que determinaram a doença. Esse processo é mais complexo do que o simples diagnóstico da doença, pois agora se considera o processo e as condições para o adoecimento do indivíduo:

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

No dispositivo citado fica nítido a guinada da sociedade em relação ao modo de compreender a doença, que não é mais o estado de enfermidade em que o indivíduo se apresenta ao serviço que deve ser considerado, mas sim, as condições e estilo de vida que determinaram o adoecimento do indivíduo, evidenciado, logo no caput do artigo, que o modo como a sociedade se organiza e como a economia se estrutura, definirá, diretamente, como será a saúde da população.

A professora Dallari (2013) também, ao abordar a evolução do direito à saúde nas Constituições do Brasil, defende que as condições do meio em que o indivíduo vive determinará seu estado de saúde, argumentando que, por si só, ninguém pode responder pela condição de sua saúde: “Ora, o reconhecimento de que o meio ambiente influi decisivamente no estado de saúde de um indivíduo implica, necessariamente, constatar que ninguém pode, individualmente, ser responsável por sua saúde”, de modo que o constituinte inseriu este direito no rol dos direitos sociais.

Por ser um direito coletivo, a sociedade decidiu que o nível da saúde da população se expressa no resultado de um conjunto de ações sociais que determinará as moléstias que lhe



afetam diretamente. E é dever do Estado garantir todas as condições para assegurar a saúde do cidadão, ampliando suas ações para além da assistência médica, sendo sua competência elaborar e acompanhar a execução das políticas econômicas e sociais, assegurando por ações de fiscalização a redução dos danos que o processo de transformação da produção acarretam a população:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Ao formular este artigo, o legislador estabelece um novo olhar sobre a saúde e, conseqüentemente, expõe como no Brasil o modelo econômico capitalista, revela sua face mais perversa, pois a exploração da vitalidade do trabalhador os tornam antes do tempo incapazes e inválidos para o sistema, lhes restando como indenização aos danos a concessão do benefício da aposentadoria, ferindo plenamente a dignidade da pessoa humana. Tal resultado está vinculado diretamente com o modelo de crescimento econômico frenético do século passado. O efeito colateral acarretado pela opção do crescimento econômico, em vez do desenvolvimento econômico, obrigou o Estado a estruturar um modelo de assistência à saúde que garantisse a recuperação integral do cidadão. Entretanto, por esse serviço ser de alto custo para a sociedade e para se alinhar ao novo conceito de Saúde, que objetiva garantir condições de bem-estar físico, mental e social, o Estado, politicamente, se organizou para desenvolver ações que protejam e promovam saúde.

Dallari (2013, p. 43) aponta que o texto constitucional traz à sociedade normas capazes de no exercício da cidadania, exercitar ações que assegurassem, por meio do controle social, a efetivação plena do direito à saúde. Conforme expõe:

Traçado o caminho que permite e favorece a instauração da república, em relação aos assuntos da saúde, particularmente, continua necessário que todos os encarregados de promover e proteger a saúde das pessoas ouçam a população e registrem, em cada norma, seu

processo de elaboração, para que os juízes possam ter segurança para aplicar a definição de saúde a partir dos valores constitucionais. É preciso, portanto, que o controle judicial se inicie pela verificação do respeito aos procedimentos democráticos na edição e na implementação das leis e dos atos administrativos. Essa opção feita em 1988 permite que o povo construa a cidade, implantando a república sanitária no Brasil.

O livro *Direito Sanitário em Perspectiva* (2013) apresenta um artigo que ao passar em revista as conquistas realizadas pela política de saúde, alerta para as novas relações do Estado com a sociedade brasileira, sobretudo, grupos econômicos que buscam retirar o caráter público e universal dessa política. Sendo urgente a necessidade dos atores sociais promoverem a articulação entre as políticas sociais, de modo que, frente a ineficiência e caos observados na prestação de serviços públicos, os interesses econômicos privados que conflitam com a supremacia do interesse público, não sobressaem à soberania nacional.

Afinal de contas, apesar das relevantes conquistas do campo da saúde nos últimos anos, também o grande interesse econômico do setor privado se tem fortalecido. É nesse sentido que as políticas sociais requerem uma coerente articulação social dos diversos atores sociais envolvidos. Somente assim poderão ser prósperas no desenho de respostas afirmativas, inclusivas e solidárias para os desafios da saúde do ponto de vista do exercício dos direitos civis, da cidadania, e do controle social. Não custa reafirmar que cabe ao Estado a produção e a regulação das políticas sociais. É o que prevê o artigo 2 da lei n. 8.080/1990, que diz que “O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e da sociedade”.

Devemos destacar neste sentido o posicionamento de Dallari (2013, p.42) quando relaciona o fortalecimento dessa política à uma participação ativa da sociedade, para a professora: “É que a eficácia e a eficiência dos serviços de saúde, dependem diretamente desse exercício democrático de formação do direito”, pois é com a participação social ativa

nos conselhos municipais de saúde e conferências de saúde, que se construirá um serviço que de fato atenda às necessidades da população.

No capítulo III, da lei 8080/90, ao tratar da organização da política de saúde, o legislador apresenta a estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil, estabelecendo as diretrizes e competências de cada ente na execução de suas ações para materializar o direito à saúde. Assim, o SUS, para atingir seus objetivos, criou programas que atuam em segmentos distintos de modo a potencializar as ações do serviço para atender a demandas especializadas da população.

Diante do novo conceito de Saúde adotado pela OMS que a define como: "Um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades", o Estado brasileiro desenvolveu ações que visam, em ordem de prioridade, promover a saúde, protegê-la e prestar assistência à sua recuperação, conforme definido no artigo 2º da lei 8080/90. Não é por acaso que o legislador optou por esta sequência, o custo da recuperação da saúde é muito alto, assim, garantir o acesso à informação dos fatores que determinam o adoecimento é mais saudável economicamente para o país, além de que a promoção da saúde é uma ação que se aproxima mais da efetivação do real e amplo conceito de saúde.

O professor Paim (2013, p.106) entende que: “As pessoas, individualmente, e, a população, precisam de atenção ou cuidado para resolver seus problemas e terem satisfeitas as necessidades de saúde”, de modo que, em sua análise sobre a prestação de atenção, apresentando um resumo sobre os modelos de assistência desenvolvidos pelo SUS, ressalta em sua análise que, a assistência prestada pela política de saúde, para atuar nos determinantes, deve se articular a outras políticas setoriais, pois:

As ações de promoção e proteção da saúde, prevenção de doenças, diagnóstico, tratamento e reabilitação, que integram os modelos assistenciais, representam o conteúdo de um sistema de saúde, embora parte delas deva ser realizada em parceria com outros setores, como educação, previdência, assistência, ambiente, segurança, trabalho, esporte, cultura, lazer, entre outros. Do mesmo modo, embora as práticas de saúde sejam executadas por agentes legalmente reconhecidos ou legitimados pela sociedade, certos cuidados são realizados pelas pessoas, famílias e comunidades. E na medida em que

o sistema de saúde amplia a sua atuação para além de danos (doenças, agravos, carências, sequelas etc.) e riscos, intervindos, também, sobre os determinantes sociais.

Tais elementos considerados como os determinantes é o que afeta diretamente as condições de saúde da população. Assim, a função da vigilância da saúde é essencial para fiscalizar e controlar os fatores. O professor Paim (2013, p. 114) ainda enfatiza como as ações realizadas pela vigilância da saúde possibilita, ao conhecer a realidade, desenvolver ações direcionadas à população atendida e, assim, promover a saúde de fato.

Entre as propostas com foco sobre as necessidades, podem ser lembradas a vigilância da saúde, as ações programáticas de saúde, a promoção da saúde e as cidades saudáveis. A vigilância da saúde tem como características a intervenção sobre problemas de saúde, distinguindo danos, riscos e determinantes socioambientais; a ênfase em problemas que requerem atenção e acompanhamento contínuos; a utilização do conceito epidemiológico de risco; a articulação entre ações promocionais, preventivas e curativas; a atuação intersetorial; as ações sobre o território; e a intervenção sob a forma de operações. As ações programáticas em saúde resultam da redefinição de programas especiais no nível local, por meio do trabalho programático, aproximando-se da proposta da oferta organizada, embora concentrando suas ações no interior das unidades de saúde. [...] Já a promoção da saúde envolve medidas que se aplicam à melhoria das condições e dos estilos de vida, apoiando-se na formulação de políticas intersetoriais, a exemplo das cidades saudáveis que implicam uma atuação diferenciada da gestão governamental, com envolvimento de organizações comunitárias no planejamento e na execução de ações intersetoriais.

Nesta exposição de Paim (2013) notamos mais uma vez que a efetivação da política da saúde passa por ações intersetoriais, havendo claramente elementos que compõe as bases

organizacionais da Política Nacional de Assistência Social, como a Matricialidade sócio familiar e a territorialização tratada no capítulo anterior.

O empenho maior desenvolvido pelo Estado se concentra na proteção e promoção de saúde, que organiza e estrutura suas ações, na Atenção Primária por ser considerada o primeiro contato do cidadão com a rede de assistência à saúde.

Atenção primária refere-se a um conjunto de práticas integrais em saúde, direcionadas a responder necessidades individuais e coletiva. No Brasil, durante o processo de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), utilizou-se a denominação atenção básica à saúde para essas práticas, no sentido de reorientar o modelo de atenção à saúde, especialmente pela adoção da Estratégia de Saúde da Família. [...] A atenção ambulatorial de primeiro nível, ou seja, os serviços de primeiro contato do paciente com o sistema de saúde, de fácil acesso direcionados a cobrir as afecções e condições mais comuns e a resolver a maioria dos problemas de saúde de uma população [...].

As professoras Giovanella e Mendonça (2013) ao analisarem a atenção primária, relatam que: “Este modelo foi proposto pela declaração de Alma-Ata, onde afirmava a responsabilidade dos governos sobre a saúde de seus povos por meio de medidas sanitárias e sociais”, de modo que, o engajamento da classe acadêmica e a colaboração de outros setores, seria essencial para implementação das diretrizes proposta nesta declaração. Lembrando que:

A participação da universidade foi fundamental no desenvolvimento dessas experiências e de sua difusão no setor saúde. O projeto postulava uma medicina com base na atenção integral, o que não significava subordinar as ações ao campo biológico, mas pensar a dimensão social em que se desencadeava o processo saúde-doença, além de focar os efeitos coletivos da atenção prestada nesse processo, e não apenas o resultado (cura) sobre o indivíduo. Sua ação não poderia se limitar ao ato isolado de um agente – o médico –, mas deveria buscar a cooperação entre as diversas agências e práticas ligadas à vida da comunidade, de modo a minorar sua precária

condição social: escola, postos de saúde, centros de treinamento profissional, serviço social, creches etc.

Giovanella e Mendonça (2013, p.130) ainda observam que:

As experiências tenderam a estimular a participação de membros da população nas atividades dos programas a partir do treinamento em atividades de saúde, os quais, assim, se constituíram em agentes, para atender a comunidade e oferecer soluções para as suas dificuldades. Essas práticas, ao intervir sobre a população não integrada ao processo produtivo, promoveram nova diferenciação no campo médico-social, [...].

Para reorientar o modelo de saúde, o Ministério da Saúde desenvolveu uma ação denominada de Saúde da Família, popularmente conhecido como Estratégia de Saúde da Família, e:

Propôs-se a atuar na esfera da equidade e, promovendo a atenção primária, contribuir para a construção de um sistema de saúde voltado para a qualidade de vida dos grupos excluídos, permitindo-se lhes o acesso aos serviços de saúde locais” (GIOVANELLA e MENDONÇA, 2013, p. 134):

A construção de uma APS abrangente exige, além da prestação adequada de serviços de saúde, ações intersetoriais em resposta aos determinantes sociais e para promoção da saúde. A saúde da população é inseparável do desenvolvimento econômico e social. Depende das condições de vida e trabalho das pessoas, do acesso à renda, à educação, ao lazer, à alimentação saudável, à moradia, ao transporte, do acesso a serviços de saúde. Para enfrentar esses determinantes sociais dos processos saúde-doença, é necessário uma articulação de todos os setores de políticas públicas em uma ação conjunta chamada intersetorial. A realização rotineira do diagnóstico do território e a preparação de um projeto de intervenção são instrumentos para a ação comunitária das equipes e para a mediação de ações intersetoriais.

Desse modo, a diretriz orientadora aos servidores desse serviço, estabelece como competências realizar ações intersetoriais, a fim de enfrentar os determinantes sociais, tornando imperativo a aproximação das políticas de educação, assistência social, emprego, habitação e saneamento. Porém, a aproximação deve superar o discurso contemporâneo de “Ações em Rede” e estabelecimento de “Parceiros” cujos agentes concebem o trabalho em rede, como a realização de simples encaminhamento para finalização da ação, mas sim, deve pautar uma ação de modo a mediar o acesso a outros serviços públicos, visando à efetivação dos direitos sociais.

E para efetivar este objetivo Giovanella e Mendonça (2013, p. 134) apresentam o surgimento do agente comunitário de saúde (ACS), como elemento fundamental da estratégia em saúde que, ao realizar o diagnóstico da comunidade, inserida no território do serviço, fornece ao gestor do serviço de saúde, dados para compreender a demanda, pois:

Os ACS por conhecerem a comunidade na qual atuam podem identificar as necessidades e demandas da população e são muito importantes no estabelecimento das parcerias intersetoriais. O agente comunitário de saúde é o agente facilitador para a identificação de problemas coletivos e para a mobilização comunitária.

Observarmos as peculiares das ações desse programa nos faz compreender o objetivo do legislador na lei 8.742/93, ao definir a organização do direito à Assistência Social, o qual é devido a quem dela necessitar, expõe que este seria efetivado: “De forma integrada às políticas setoriais”, pois, ao considerar que os determinantes sociais são as gêneses do adoecimento da população, isto implica diretamente nas condições sociais em que vivem a população, e assegurar o acesso aos demais direitos sociais é o meio de atingir os objetivos da ordem social brasileira. Conforme expõe o artigo 2º da mencionada lei:

Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Outro programa em que podemos observar a previsão da intersetorialidade é o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) que, conforme a Política Nacional de Atenção Básica de 2012, tem por objetivo, ampliar os serviços desenvolvidos na Atenção Primária, a fim de dar soluções ao maior número de problemas em saúde, evitando a necessidade de atendimento mais complexo em outros níveis de atendimentos.

Os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) foram criados com o objetivo de ampliar a abrangência e o escopo das ações da atenção básica, bem como sua resolubilidade. Os NASF fazem parte da atenção básica, mas não se constituem como serviços com unidades físicas independentes ou especiais, e não são de livre acesso para atendimento individual ou coletivo (estes, quando necessários, devem ser regulados pelas equipes de atenção básica). Devem, a partir das demandas identificadas no trabalho conjunto com as equipes e/ou Academia da Saúde, atuar de forma integrada à Rede de Atenção à Saúde e seus serviços (ex.: CAPS, Ceres, Ambulatórios Especializados etc.), além de outras redes como SUAS, redes sociais e comunitárias.

Com uma equipe composta por especialistas distintos da equipe da atenção primária, o NASF colabora para a resolubilidade dos problemas de saúde apresentados como não resolúveis pelo clínico. O matriciamento da população usuária possibilita conhecer as demandas e assim articular o acesso aos serviços de outras políticas, que complementaram as carências que determinam as condições de saúde do usuário. A interação entre os serviços é fundamental para o atendimento que atenda todas as necessidades do usuário.

A atuação intersetorial é uma das diretrizes de trabalho utilizadas em muitas situações na Atenção Básica. É entendida como a articulação de ações que envolvam vários setores, reconhecendo que a produção da saúde tem relação com outras políticas como: educação, segurança, cultura, habitação, assistência social, transportes, lazer, esportes etc. É necessária para o desenvolvimento de ações com foco na promoção e na prevenção à saúde, na busca da integralidade da atenção ao usuário. O Nasf pode ser parceiro estratégico das equipes de Saúde da



Família/Atenção Básica no desenvolvimento de articulação intersetorial, pois seus profissionais tendem a se relacionar com um número expressivo de casos em certo campo de atuação e a conhecer melhor a rede nesse campo. Desse modo, podem apoiar de modo decisivo as equipes de referência na construção de pontos de articulação. Destacam-se, nesse sentido, instâncias e serviços territoriais formais, como os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e os Conselhos Tutelares, bem como articulação com as redes de apoio social informais.

A atuação dos profissionais nesse serviço, com várias equipes de atenção primária tem sido importante para o desenvolvimento de ações intersetoriais e da articulação entre os serviços públicos.

Outro serviço que apresenta característica plenamente intersetorial é o Programa Saúde na Escola, previsto na política nacional de atenção básica de 2012. No documento em que normatiza suas ações, estabelece-se ações intersetoriais com a política de educação para implementação do programa Saúde na Escola: “A nova política articula a AB com importantes iniciativas do SUS, como a ampliação das ações intersetoriais e de promoção da saúde, com a universalização do

Programa Saúde na Escola - e expansão dele as creches”:

O Programa Saúde na Escola (PSE), instituído pelo Decreto Presidencial no 6.286, de 5 de dezembro de 2007, surgiu como uma política intersetorial entre os Ministérios da Saúde e da Educação, na perspectiva da atenção integral (promoção, prevenção, diagnóstico e recuperação da saúde e formação) à saúde de crianças, adolescentes e jovens do ensino público básico, no âmbito das escolas e Unidades.

Ao criar este programa, o governo brasileiro alinha sua política de promoção à saúde ao conceito adotado pela OMS, que na década de 90 buscou fortalecer as ações desta área à sua política, desenvolvendo a iniciativa de Escolas Promotoras de Saúde, considerando a sala de aula como um ambiente fértil para desenvolver competências que lhes assegurem saúde:

No início dos anos 90, diante das propostas do setor de Educação, da crescente crítica de pouca efetividade da educação em saúde nas escolas e do fortalecimento das políticas de promoção da saúde, o Ministério da Saúde recomendou a criação de espaços e ambientes saudáveis nas escolas, com o objetivo de integrar as ações de saúde na comunidade educativa (BRASIL, 2006a). Assim, a promoção da saúde escolar, baseada num amplo leque de pesquisas e práticas, tem evoluído durante as últimas décadas, acompanhando as iniciativas de promoção da saúde mundo afora. Durante os anos 90, a Organização Mundial da Saúde (OMS) desenvolveu o conceito e iniciativa das Escolas Promotoras de Saúde. Trata-se de uma abordagem multifatorial que envolve o desenvolvimento de competência em saúde dentro das salas de aula, a transformação (In Organização Mundial da Saúde, Cadernos de Atenção Básica, 2009, p. 09).

O decreto que instituiu o programa Saúde na Escola tem por finalidade contribuir com a formação integral dos estudantes devendo desenvolver temas que afetam diretamente esta faixa etária da população, conforme prevê o artigo 4º decreto 6.286/07:

Art. 4º. As ações em saúde previstas no âmbito do PSE considerarão a atenção, promoção, prevenção e assistência, e serão desenvolvidas articuladamente com a rede de educação pública básica e em conformidade com os princípios e diretrizes do SUS, podendo compreender as seguintes ações, entre outras:

I – Avaliação clínica; II – Avaliação nutricional; III – Promoção da alimentação saudável; IV – Avaliação oftalmológica; V – Avaliação da saúde e higiene bucal; VI – Avaliação auditiva; VII – Avaliação psicossocial; VIII – Atualização e controle do calendário vacinal; IX – Redução da morbimortalidade por acidentes e violências; X – Prevenção e redução do consumo do álcool; XI – Prevenção do uso de drogas; XII – Promoção da saúde sexual e da saúde reprodutiva; XIII – Controle do tabagismo e outros fatores de risco de câncer; XIV – Educação permanente em saúde; XV – Atividade física e saúde; XVI – Promoção da cultura da prevenção no âmbito escolar; XVII –

Inclusão de temáticas de educação em saúde no projeto político pedagógico das escolas.

Essas ações para serem materializadas no âmbito da escola necessitam de servidores que apresentem especialidades distintas das competências demandadas pelos currículos, evidenciando, mais uma vez, em suas diretrizes, o caráter complementar das políticas setoriais, pois, conforme disciplina o decreto, o programa é uma estratégia para acelerar a integração e articulação das políticas de educação e saúde com outros agentes sociais, conforme institui o 3º artigo:

O PSE constitui estratégia para a integração e a articulação permanente entre as políticas e ações de educação e de saúde, com a participação da comunidade escolar, envolvendo as equipes de saúde da família e da educação básica.

§ 1º São diretrizes para a implementação do PSE: I - descentralização e respeito à autonomia federativa; II - integração e articulação das redes públicas de ensino e de saúde; III - territorialidade; IV - interdisciplinaridade e intersetorialidade;

Vale destacar a territorialidade, intersetorialidade, entre os demais, pois, como apresentamos no item da Política Nacional da Assistência Social, são semelhantes as bases organizacionais da gestão do SUAS, tendo em vista que a gestão intersetorial deste programa, compartilhada com a política da saúde, produzirá um cidadão mais empoderado para realizar os cuidados necessários na manutenção da saúde.

A gestão do PSE é centrada em ações compartilhadas e corresponsáveis. A articulação intersetorial das redes públicas de saúde, de educação e das demais redes sociais se dá por meio dos Grupos de Trabalho intersetoriais (GTI) – federal, estadual e municipal –, que são responsáveis pela gestão do incentivo financeiro e material, pelo apoio institucional as equipes de saúde e educação na implementação das ações, pelo planejamento, monitoramento e avaliação do programa.

Podemos observar que as políticas de saúde e educação, por serem direitos fundamentais para o desenvolvimento da pessoa humana, sempre foram campos de gestão muito próximos, aliás, até 1950, eram geridas por apenas um ministério.

A relação entre os setores de Educação e de Saúde possui muitas afinidades no campo das políticas públicas por serem baseados na universalização de direitos fundamentais e com isso favorecem maior proximidade com os cidadãos nos diferentes cantos do país. Afinidade que, historicamente, já foi unidade, pelo menos no caso do Brasil, quando na década de 50 do século passado que o então Ministério da Educação e Saúde (MES) se desdobrou em dois: no Ministério da Saúde e no Ministério da Educação e Cultura, com autonomia institucional para elaboração e implantação de políticas em suas áreas. Na ocasião, as ações desenvolvidas pelo Departamento Nacional de Saúde, do antigo MES, passaram a ser responsabilidade do Ministério da Saúde (In Organização Mundial da Saúde, Cadernos de Atenção Básica, p. 09).

Assim, cabem aos gestores e técnicos que operacionalizam esta política incorporarem o caráter intersetorial desta política para atingir seus objetivos e finalidade e, subsequentemente, os objetivos da república brasileira. Caso contrário, a contínua prestação de serviços para atender a demanda espontânea continuará deixando a saúde da população vulnerável.

#### **2.4 Intersetorialidade no atendimento aos objetivos da Assistência Social**

Aqui se propõe apresentar as potencialidades que as ações intersetoriais podem trazer à gestão das políticas setoriais, com o objetivo de viabilizar um caminho para que os servidores da política de assistência social encontrem um modo de realizar, efetivamente a proteção social, superando, assim, os desafios posto à relação entre redes de serviços setorializados.

Yazbek (2009) ao analisar o significado sócio histórico da profissão, revela a urgência do profissional superar as práticas fragmentadas, cujo objetivo é atender apenas as necessidades emergenciais e pontuais. Este modelo resulta em uma intervenção de caráter paliativo aos atendimentos quando expõe:

Outra característica histórica das Políticas Sociais brasileiras e que interferirá no desempenho profissional dos assistentes sociais é sua fragmentação, pois essas políticas são concebidas setorialmente como se o social fosse a simples somatória de setores da vida, sem articulação, numa apreensão parcializada da realidade social. Conseqüentemente, as ações profissionais acabam por se fragmentar, assumindo um caráter pontual e localizado.

A autora ainda propõe que o assistente social, como agente do Estado, desenvolva mecanismos para regular as ações do campo social como um meio para superar a histórica desigualdade social da população brasileira e, assim, modificar seu perfil socioeconômico.

Yazbek (2009) também faz a seguinte advertência:

O que desejamos evidenciar é que o papel regulador do Estado na esfera social, e, em seu âmbito, das ações da profissão de Serviço Social, se estabelece e se modifica em face da correlação de forças sociais em diferentes conjunturas históricas. No entanto, as políticas governamentais no campo social em nosso país, embora, historicamente, expressem o caráter contraditório das lutas sociais, acabam por reiterar o perfil da desigualdade social da sociedade brasileira, mantendo essa área de ação incapaz de modificar esse perfil.

Entretanto, Potyara (2004, p.55) pontua que a Além do mais, sugere um olhar a partir da estrutura social e dos marcos legais estabelecidos com a promulgação, em que se assenta como meio de materializar este direito, que nos termos do artigo 2º da LOAS: “Se realiza de forma integrada às políticas sociais”, sob a égide dos Direitos Sociais, que na Carta de 1988, é constituído como uma garantia fundamental.

Potyara (2004, p. 56) também diz que:

Vê-se assim como uma prática reiterada e pouco contestada, através dos séculos, contribuiu para forjar uma noção de assistência social, que mesmo não condizendo com os tempos modernos, da era dos direitos, conquistados pelos movimentos democráticos, continua prevalecendo. Portanto, para falarmos da relação da assistência social com as demais políticas públicas é preciso repensá-la, ou melhor, reconceituá-la à luz das mudanças estruturais e políticas, que foram, inclusive, em boa parte levadas em conta pela Constituição da República vigente, promulgada em 1988, e pela Lei nº 8.274, de 7 de dezembro de 1993, a Loas, já mencionada, que regulamenta os artigos 203 e 204 desta Constituição.

Ao analisar a dimensão teórica em que foi concebida a Política Social, a Potyara (2004, p. 57) apresenta, com o objetivo de compreender a complexidade do tema, várias disciplinas que estudam o assunto para que, esclarecido as semelhanças interdisciplinares, o profissional possa desenvolver ações estratégicas que promovam a intersectorialidade, pensada na elaboração das políticas setoriais.

Se situarmos, como faz Alcock (1992), a Política Social no âmbito das Ciências Sociais, veremos que, apesar de ela ser uma disciplina dessas Ciências, ao lado da Sociologia, Antropologia, Economia, Ciência Política, Serviço Social, dentre outras, difere dessas disciplinas porque, além de ter um traço empírico muito nítido e um compromisso social predefinido (só encontrados no Serviço Social), não tem um objeto separado de si mesma. Assim, enquanto é possível dizer que o objeto da Sociologia é a sociedade, o da Ciência Política é o poder e o da Antropologia é a cultura, o objeto da Política Social é a própria Política Social, procurando conhecê-la na sua complexidade e nas suas diferentes identificações tais como disciplina, campo de atuação e estratégia política. Dessa forma, se por um lado a Política Social é uma disciplina acadêmica dotada de um saber particular (e não

específico), que deve ser transmitido a novas gerações, também é um campo de atuação e estratégia de ação, compartilháveis com outras disciplinas. Ou melhor, as fronteiras que separam a Política Social de outras áreas de conhecimento das Ciências Sociais são porosas, dinâmicas e intercambiáveis. Tanto que não existe um profissional específico de Política Social, e qualquer especialista nesta área tem inserção em todas as demais. Isto evidencia o caráter eminentemente interdisciplinar e intersetorial da Política Social. Essencialmente, não pode ser retirada da realidade dinâmica em que se processa e confinada numa única disciplina.

Tal entendimento demonstra mais uma vez a preocupação com a formação do profissional, que, ao cursar a disciplina Política Social, reúne competências para propor a intersetorialidade entre as demais políticas sociais, de modo a contribuir com a universalização do acesso aos serviços e programas das políticas sociais, contribuindo com a efetivação do projeto profissional assumido pela categoria.

Para demonstrar como as demais políticas se organizam para atender o objetivo da Política Social, Potyara (2004, p.57) apresenta, em sua análise sobre: “Como conjugar a especialidade e intersetorialidade na implementação da política de assistência social”, uma crítica sobre a formulação da política da saúde, que possibilita compreender que o objetivo maior das políticas é atender uma demanda social, no caso à saúde:

Se não, vejamos: qual é o setor ou recorte particular da política da saúde no conjunto das necessidades sociais, que devem ser atendidas pela Política Social? É a saúde, como algo que preexiste à política, e não propriamente a política de saúde. São as necessidades e demandas relacionadas à saúde da população que vão exigir a definição de uma política correspondente (a de saúde) voltada para o atendimento dessas necessidades e demandas particulares. O mesmo acontece com a educação, a previdência, a habitação, para ficarmos com algumas delas.

De fato, diante da precarização das condições de trabalho, conjugar a intersectorialidade paira no nível da utopia. Pois, além da estranheza dos profissionais ao desenvolver trabalhos com outras redes de serviços, há muita dificuldade em desenvolver ações concatenadas, acarretando enfados que resultam apenas em encaminhamentos à revelia. Entretanto, Potyara (2004, p.59) provoca os trabalhadores desta política, frente à complexidade de equacionar estas variáveis, buscarem soluções que superem as ações ineficazes. Pois, a professora entende:

Isso, à primeira vista, pode parecer complicado. Mas esta é uma complicação que os poderes públicos, os formuladores de política e a sociedade organizada tem que equacionar, se não quiserem repetir erros do passado e ficarem presos a concepções que simplificam e empobrecem a política de assistência social.

A insensatez da dimensão intersectorial resulta na perda da potência da política de assistência social, de modo que, ao não atingir o objetivo previsto a esta ação de governo, o servidor infringe diretamente o princípio da eficiência da Administração Pública, caracterizando a prática de um ato de improbidade, conforme prevê o artigo 11, da Lei de Improbidade Administrativa.

Para o professor Garcia (2013, p. 138) o servidor empossado é o responsável por cumprir os objetivos estabelecidos aquele cargo, devendo buscar meios que assegurem a eficiência do serviço prestado:

O Poder Público deve buscar o bem comum utilizando-se de meios idôneos e adequados à consecução de tais objetivos, assegurando um certo padrão de qualidade em seus atos. O princípio da eficiência consagra a tese de que a atividade estatal será norteada por parâmetros de economia e de celeridade na gestão dos recursos públicos, utilizará adequadamente os meios materiais ao seu dispor e que não será direcionada unicamente à busca de um bom resultado, mas, sim, que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os administrados. Com isto, o próprio vetor da legalidade passará a ser valorado sob uma ótica material, deixando de ser analisado sob um prisma meramente formal. O princípio da eficiência garante aos



usuários dos serviços públicos um mecanismo para a busca de seu constante aperfeiçoamento, permitindo sua adequação aos valores e às necessidades do grupamento no momento de sua prestação.

Assim, diante da ineficiência que os serviços setoriais resultam na resolução plena dos problemas vivenciados pelos usuários e carência de recursos disponíveis para sua execução, a professora Nascimento (2010, p.96) vê na intersetorialidade das políticas um meio para resolução da dificuldade da implementação eficaz das políticas:

A intersetorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. Deste modo, a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil.

A articulação das instituições viabiliza a integração de agendas coletivas. Que por meio de debate entre os técnicos de especialidades distintas, favorece o olhar amplo sobre as demandas apresentadas pela população usuária do serviço público. De modo, que diante dos constantes cortes orçamentários, alinhar os objetivos específicos de cada política, ao objetivo maior da república, atender a demandas sociais, será para o servidor o meio para cumprir seu encargo (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

A incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nesta perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. Ao mesmo tempo, abrem-se novos problemas e desafios relacionados à superação da fragmentação e à

articulação das políticas públicas, sobretudo se considerarmos a cultura clientelista e localista que ainda vigora na administração pública (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Nascimento (2010, p. 101) também enfatiza o valor dos saberes específicos como meio para construir um serviço público, que atenda as reais necessidades da população. E assim, superar a prestação de serviços focais e emergências.

O saber de determinada política setorial é importante, mas também expõe a necessidade de troca a fim de possibilitar a construção de novos saberes. Neste caso, a interdisciplinaridade ganha força quando os saberes técnicos conseguem sair da sua pasta de origem e cunhar possibilidades de construção de uma política inclusiva e articulada as reais necessidades da população.

Potyara (2004, p.61) propõe que o espaço da execução da política de assistência social pode ser o local apropriado para realizar a gestão intersetorial, pois, ao ter uma dimensão ampla das sequelas que o crescimento econômico acarreta aos cidadãos, consegue, baseado na teoria crítica social de sua formação, encontrar vínculos orgânicos entre as políticas públicas, já que:

Tudo isso, sem dúvida, requer um lócus institucional definidor e controlador da política de assistência social, bem como das interfaces e vínculos orgânicos entre ela e outras políticas e órgãos públicos, e instituições privadas, tendo em vista não só a prestação de benefícios e serviços, mas também a definição de normas e de estratégias políticas concertadas, baseadas em estudos e pesquisas sistemáticas e contínuas. Para tanto, os mecanismos operacionais precisam ser urgentemente pensados, mas à luz de uma clara concepção da política públicas de assistência social que não tenha como referência privilegiada a pobreza absoluta e nem a segmentação do campo da Política Social.

Ao tratar da gestão da Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a política traz como base os ensinamentos de Menicucci (2002 *apud* PNAS, 2004 p. 44) para exemplificar o modo como o trabalho deve ser executado. Destaca a necessária mudança cultural à concepção do trabalho em redes como expõe:

A proposta de planejamento e intervenções intersetoriais envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas”. Significa alterar a forma de articulação das ações em segmentos, privilegiando a universalização da proteção social em prejuízo da serialização e da autonomização nos processos de trabalho. Implica, também, em mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instancias de participação. Torna-se necessário constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas (MENICUCCI, 2002).

A gestão democrática da política de assistência social, contemplando espaços para participação da sociedade civil e, sobretudo, do usuário do serviço, favorece a construção do processo de ações intersetoriais, tendo em vista ser princípio ético do assistente social se posicionar em favor da equidade e de assegurar a universalidade de acesso aos serviços oferecidos pelas demais políticas sociais. Pois, por meio dos trabalhos socioeducativos os usuários vão se empoderando dos meios de efetivarem seus direitos.

Assim, o assistente social, profissional central da política de assistência, deve conter competência e habilidades para trabalhar informações relativas ao acesso pleno aos direitos sociais e de como utilizar os mecanismos institucionais para efetiva-los.

Potyara (2004, p.61) observa esta relação da seguinte forma:

Como toda e qualquer política pública, a assistência social é uma unidade de processos diversos, porem interligados, que inclui desde a escolha e tomadas de decisão coletivas – envolvendo Estado e sociedade nas suas relações de antagonismos e reciprocidade – até a implementação, monitoramento e avaliação das ações. Além disso,

tem sob a sua jurisdição um conjunto articulado de canais de participação política e de gestão democrática representado pelas conferências de cunho avaliativo e recomendativo; os conselhos paritários, de caráter deliberativo e fiscalizador; os órgãos gestores, com a função de elaborar os planos de assistência e administra-los; os fundos especiais, para financiar os serviços, programas e projetos; e o Ministério Públicos como parte legítima na defesa dos direitos que deverão se concretizados por esta por outras políticas.

Percebe-se ainda, a necessidade de constituir ações intersetoriais, quando na elaboração da PNAS (2004, p.50) tratou de seu financiamento. Pois, propõe a criação de protocolos entre as políticas públicas e definição clara do papel de cada política no desenvolvimento do trabalho intersetorial:

Ainda compõe o rol das propostas da Política Nacional de Assistência Social a negociação e assinatura de protocolos intersetoriais com as políticas de saúde e de educação, para que seja viabilizada a transição do financiamento dos serviços afetos a essas áreas, que ainda são assumidos pela política de assistência social, bem como 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.

Questão que para Yazbek (2009) se torna fundamental diante das transformações societárias, que a promulgação da constituição em 1988 trouxe ao Estado brasileiro, pois, a descentralização das competências na execução das políticas ao ente municipal, por estar mais próximo das necessidades dos cidadãos. Favoreceu o protagonismo do assistente social na implementação das políticas sociais e, de modo que corroborou com a construção de seu projeto profissional.

Conforme expõe Yazbek (2009):

Questão da municipalização e da descentralização das políticas sociais públicas e outros aspectos daí decorrentes, seja na ótica da racionalização de recursos, humanos e sociais com vistas a seus efetivos resultados, tanto na perspectiva de aproximar a gestão destas políticas dos cidadãos. Notável é desde os anos 1990, em todo o território nacional a presença e o protagonismo do assistente social em fóruns e conselhos vinculados as políticas de saúde, de assistência social, da criança e do adolescente, entre outras, participando ativamente na defesa de direitos e no controle social das políticas públicas.

Nesta época o protagonismo do assistente social foi tão intenso, que mesmo diante da crise econômica, não deixou de se posicionar em favor da defesa pela garantia de direitos constituídos e lutar pelos direitos que contemplasse a justiça social. Boschetti (2007, p.144) apresenta no recorte histórico da redemocratização no país, o papel ativo da sociedade ao reivindicar o acesso universal da população a políticas públicas.

A grande novidade, portanto, era o processo de redemocratização, apesar da crise econômica, com seu forte conteúdo reformista, no sentido de desenhar na Constituição políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. Constituiu-se nesse período uma Articulação Nacional de Entidades pela Mobilização Popular na Constituinte, reunindo movimentos sociais, personalidades e partidos políticos com compromissos democráticos que participaram de grupos de trabalho. Daí decorre, por exemplo a introdução do conceito de seguridade social, articulados as políticas da previdência, saúde e assistência social, e dos direitos a elas vinculados, a exemplo da ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, agora no valor de um salário mínimo e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas deficiência.

Assim, o assistente social não pode alienar-se do caráter intencional de suas ações profissionais, para que no contorno educativo de suas práticas, articule com os movimentos de outras categorias profissionais a construção de ações intersetoriais que assegurem a universalização e expansão dos direitos sociais.

De modo, que frente às complexidades próprias do dia-a-dia de trabalho, o profissional deve desde o atendimento ao usuário, as reuniões de conselhos, à elaboração de planos, agir a partir dos princípios éticos (2012, p.24). O qual destacase a fim contribuir com a hipótese das condições precárias de trabalho, a necessidade de ações intersetoriais para a realização da assistência, o princípio da: “Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação [...]”.

Assim, diante da escassez de recursos, o único meio para garantir a proteção social e efetivar os objetivos constitucionais da assistência social, que é o entroncamento das políticas setoriais e, nessa turbulência, no próximo tópico abordaremos aspectos relevantes para subsidiar, diante da precariedade demonstrada, meios que visem à operacionalização das atribuições destinadas ao assistente social de forma intersetorial, buscando, assim, trazer maior eficácia e autonomia às suas intervenções, com base no já estabelecido no ordenamento jurídico da profissão.

## **2.5A formação profissional do assistente social e as condições de trabalho para a gestão da política de assistência social**

O presente item tem por finalidade discutir o provimento dos cargos destinados aos profissionais da área da Política da Assistência Social, e a intersetorialidade de suas ações. Para isto, analisa-se a competência proporcionada e adquirida pelos assistentes sociais no âmbito da graduação, buscando averiguar o quanto o ensino superior brasileiro tem contribuído, ou não, para a formação de profissionais aptos a pensarem e a desenvolverem ações transformadoras na prática do Serviço Social.

Atualmente, o maior campo de atuação do assistente social é a esfera estatal em atendimento à execução de suas políticas públicas. Ocorre que o fato do profissional atuar com base nas diretrizes propostas pelo Estado, não significa que sua atuação deva ser pautada apenas na obediência técnica e formal de uma política estatal, mas que, através da busca pelo

Estado da resolução do problema que deu ensejo à organização de uma ação afirmativa, o profissional de Serviço Social deve deter competência teórica e técnica e, ter autonomia para pensar a questão social a ser enfrentada, contribuindo com a efetivação dos objetivos almejados.

Sobre essa questão Iamamoto (2014, p. 611) tece a seguinte consideração:

O Estado, nos diversos níveis da federação, é hoje o maior empregador dos assistentes sociais, e a atuação na órbita das políticas públicas um espaço profissional privilegiado desse profissional. Existe uma necessária autonomia entre o trabalho profissional na política pública e a política pública. Profissão não se confunde com política pública de governo ou de Estado e nem o Serviço Social se confunde com assistência social, ainda que esta possa ser uma das mediações persistentes da justificativa histórica da existência da profissão. Assim, seus agentes não são meros operacionalizadores de políticas emanadas do Estado — um braço operacional do moderno príncipe —, ainda que a política pública — e particularmente a seguridade social — seja uma mediação determinante no exercício da profissão no mercado de trabalho como uma das respostas institucionalizadas à “questão social”. Essas afirmativas têm consequências para tratar o tema proposto, pois a profissão não se confunde com a responsabilidade do governo e de Estado, constitucionalmente responsáveis pela formulação, gestão, financiamento de políticas e programas sociais, ainda que a atuação nesse campo seja uma de nossas competências profissionais, resguardadas pela Lei de Regulamentação da Profissão, de 1993. Certamente existem tensões entre projetos profissionais e políticas governamentais e nítidas disputas teóricas e políticas no direcionamento do Serviço Social brasileiro.

Dessa forma, conforme observa a professora Iamamoto, do mesmo modo em que o serviço social não se confunde com a assistência social, o exercício da profissão não se confunde com política pública de Estado ou de governo, o que transformaria o profissional do serviço social em um mero braço operacional do moderno príncipe, mas, todavia, cabe aos

assistentes sociais atuar de forma mediadora entre as classes sociais e, principalmente, entre essas e o Estado, fortalecendo os sujeitos coletivos, através do assessoramento para a busca de seus direitos e os mecanismos de exercê-los, bem como em sua afirmação no espaço público.

Iamamoto (2014, p. 618) ainda expõe:

A atuação dos assistentes sociais dá se no âmbito das relações entre as classes e destas com o Estado no enfrentamento das múltiplas expressões da ‘questão social’, sendo a política social uma mediação fundamental do exercício profissional voltado para a sua formulação, gestão, avaliação e financiamento, assim como para a assessoria aos movimentos sociais. Desenvolvemos uma ação educativa na prestação de serviços sociais, viabilizando o acesso aos direitos e aos meios de exercê los e contribuindo para que necessidades e interesses dos sujeitos de direitos adquiram visibilidade na cena pública e possam ser reconhecidos. Afirmamos o compromisso com os direitos e interesses dos usuários, na defesa da qualidade dos serviços sociais.

Por realizar ações de caráter educativo aos usuários das políticas públicas, e mediar a relação do usuário com o Estado, o assistente social demanda de uma formação que lhe proporcione condições de compreender a dinâmica do processo de desigualdade e exclusão social.

Ocorre que por diversos fatores, ora interligados ao sistema capitalista, que se apropriou, inclusive, das instituições de ensino, transformando a formação superior em mero produto mercantil, e ora interligados à utilização do conhecimento como meio de adestramento e produção de fontes legitimadoras ou mantenedoras de um determinado sistema político, ideológico ou econômico, o processo de ensino tem se tornado ineficiente e ineficaz para formar profissionais que de fato estejam aptos e capazes de pensarem e transformarem a realidade em que vivem e atuam.

Conforme expõe o professor Ricardo Silvestre (2010, p.405) acerca da massificação das instituições de ensino em prol de interesses econômicos e não acadêmicos:

O aumento de instituições privadas representa claramente um projeto educacional que privilegia os interesses econômicos de grupos que



tratam a educação apenas como um negócio. Entretanto, este não é o único processo de privatização da educação superior em curso, pois esse movimento também é observado no interior da universidade pública, quando são realizadas “parcerias” com instituições privadas, utilizando, por exemplo, as estruturas mais “flexíveis” das fundações, o que significa o emprego da estrutura físico-acadêmica da universidade em favor de setores privilegiados do mercado [...]. O padrão de formação superior proposto assume um caráter mercadológico tanto do ponto de vista do atendimento às demandas profissionais quanto da utilização da educação como um negócio lucrativo que não inclui o compromisso ético neste processo formativo.

Ainda sobre a massificação, e não universalização, da formação superior, expõe Iamamoto (2014, p. 629) ao analisar tal fenômeno no serviço social e seus danos causados à formação do assistente social:

O desmesurado crescimento do quadro profissional nas últimas décadas, decorrente da expansão acelerada do ensino superior privado — em particular no ensino à distância — tem implicações na qualidade acadêmica da formação, no aligeiramento no trato da teoria, na ênfase no treinamento e menos na descoberta científica.

Dessa forma, a massificação da formação superior, inclusive com o surgimento de instituições de ensino à distância, tem ocasionado uma perda da qualidade da formação dos profissionais, transformando o ensino mais como um simples treinamento de agentes, o que, obviamente, gerará meros técnicos reprodutores e mantenedores do status quo, do que estimulando a descoberta científica a fim de romper com práticas ineficazes.

A precarização do ensino e da formação no serviço social é nítida através da observância das mudanças efetuadas nas diretrizes curriculares do curso de serviço social no Brasil. Como apresenta Iamamoto (2014) as diretrizes curriculares na formação do assistente social são frutos de amplo e diversificado debate acadêmico em oficinas locais, regionais e nacionais, que deram ensejo à proposta de um “currículo mínimo” em 1996 para os cursos de

serviço social, cuja elaboração contou com uma participação expressiva de parcela da intelectualidade da área de Serviço Social, na assessoria à então ABESS.

Porém, com o processo de contrarreforma do ensino superior, sob a égide da doutrina do neoliberalismo, que provocou a massificação das instituições de ensino através do surgimento desenfreado de instituições privadas, as propostas previstas no currículo mínimo foram substituídas por diretrizes curriculares mais flexíveis em razão de diversas exigências efetuadas com a contrarreforma do ensino superior (Iamamoto, 2014).

Diante das exigências efetuadas, houve a necessidade de uma revisão da proposta do currículo mínimo já elaborado, o que ocasionou a convocação pela Comissão de Especialistas de Ensino em Serviço Social, designada para, entre outras funções, apreciar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação (CNE) as diretrizes curriculares da área, de um grupo de assessores para revisão final do texto da proposta (IAMAMOTO, 2014).

Dentre tais exigências estavam a necessidade de definição do perfil do bacharel em Serviço Social, a substituição de ementas das disciplinas, por tópicos de estudos, com caráter não obrigatório e a definição de competências e habilidades técnico operativas (IAMAMOTO, 2014).

Dessa forma, a proposta final das diretrizes curriculares, que foi homologada em 04 de julho de 2001, pelo Ministério da Educação e do Desporto (MEC Sesu, 1999) como observa Iamamoto (2014, p. 616): “Sofre forte descaracterização no que se refere à direção social da formação profissional, aos conhecimentos e habilidades considerados essenciais ao desempenho do assistente social”.

Expõe ainda a professora Iamamoto (2014, p. 616) acerca das mudanças efetuadas com a revisão do texto da proposta do currículo mínimo:

Assim, por exemplo, no perfil do bacharel em Serviço Social constava “profissional comprometido com os valores e princípios norteadores do Código de Ética do Assistente Social”, o que foi retirado e substituído por “utilização dos recursos da informática”. Na definição das competências e habilidades, é suprimido do texto legal o direcionamento teórico metodológico e histórico para a análise da sociedade brasileira: apreensão crítica dos processos sociais na sua totalidade; análise do movimento histórico da sociedade brasileira,

aprendendo as particularidades do desenvolvimento do capitalismo no país (MEC SESU/CONESS, 1999).

Assim, para atender as necessidades do mercado, o currículo retira conhecimentos fundamentais e imprescindíveis para a formação do profissional do serviço social, como por exemplo, a necessidade de comprometimento com os valores e princípios do Código de Ética, e o substitui pela necessidade de conhecimentos de Informática, além das demais substituições e supressões efetuadas na proposta inicial do currículo mínimo, pois, ainda, o novo currículo também propôs cortes em conteúdos básicos que precarizaram ainda mais a formação plena do profissional:

Também os tópicos de estudos foram totalmente banidos do texto oficial em todas as especialidades. Eles consubstanciavam o detalhamento dos conteúdos curriculares anunciados nos três núcleos de fundamentação que compõem a organização curricular: núcleo de fundamentos teóricometodológicos da vida social; núcleo de formação sócio-histórica da sociedade brasileira e núcleo de fundamentos do trabalho profissional. Este corte significa, na prática, a dificuldade de garantir um conteúdo básico comum à formação profissional no país. O conteúdo da formação passa a ser submetido à livre iniciativa das unidades de ensino condizente com os ditames do mercado, desde que preservados os referidos núcleos (IAMAMOTO, 2014, p. 617).

Como mencionado pela professora, essas substituições e supressões que foram realizadas na prática, dificultou a necessidade de garantir um conteúdo básico comum à formação superior, revelando, desta forma, a fragilidade do processo educacional que se compromete mais com a necessidade do mercado do que com a formação cognitiva, imprescindível para a realização de um serviço social autônomo.

Além do mais, antes das alterações para a formação do profissional, o currículo ainda contemplava conteúdos que possibilitavam ao assistente social, compreender a formação histórica do Estado brasileiro e como o desenvolvimento do capitalismo trouxe sequelas imprescindíveis que se expressaram pela Questão Social a ser enfrentada pelo profissional.

Segundo a análise de Iamamoto (2014, p. 620):

O conteúdo da formação está sustentado em três núcleos temáticos, o que representa uma inovação na maneira de pensar a formação acadêmica. São eles: a) Núcleo dos fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos da vida social; b) Núcleo dos fundamentos da formação sócio-histórica da sociedade brasileira e do significado do Serviço Social no seu âmbito; c) Núcleo dos fundamentos do trabalho profissional, abrangendo elementos constitutivos do Serviço Social enquanto especialização do trabalho: trajetória histórica, teórica, metodológica e técnica, os componentes éticos que envolvem o exercício profissional, a pesquisa, o planejamento e a administração em Serviço Social e o estágio supervisionado [...]. Tais núcleos, ainda que por vezes tratados como uma tricotomia e independentes uns dos outros, foram concebidos enquanto diferentes níveis de abstração necessários, complementares e interdependentes para decifrar o Serviço Social inscrito na dinâmica societária. Abrangem, respectivamente, dimensões teórico-sistemáticas, particularidades históricas (continentais, nacionais, regionais e/ou locais), que determinam o trabalho profissional e nele se condensam, enquanto dimensões indispensáveis à sua análise.

Com base nos fundamentos acima transcritos, era previsto ainda nas diretrizes curriculares de 1999:

As diretrizes curriculares, com base nesses fundamentos, estabelecem como perfil do bacharel em Serviço Social: “profissional que atua nas expressões da questão social, formulando e efetivando propostas para seu enfrentamento por meio de políticas sociais públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais; profissional dotado de formação intelectual e cultural generalista crítica, competente em sua área de desempenho, com capacidade de inserção criativa e propositiva no conjunto das relações sociais e no mercado de trabalho; profissional comprometido com os valores e princípios

norteadores do Código de Ética do Assistente Social (IAMAMOTO, 2014, p. 619).

Tais conteúdos gerados em cima de tais diretrizes visavam possibilitar ao profissional realizar análises da conjuntura da questão social para formularem propostas efetivas por meio das políticas públicas.

Como visto, a proposta inicial aos bacharéis do serviço social era que fossem formados profissionais com capacidade de formular estratégias e ações interventivas, no enfrentamento da questão social, sendo a política pública apenas um meio de executá-las e não um fim em si mesmo, para apenas ser reproduzida.

Assim, a banalização da oferta de ensino superior, que para a professora Yolanda Guerra (2010, p. 728) tem resultado em uma fábrica de diplomas, precariza a formação do assistente social, que não conseguirá dar respostas às expressões da Questão Social, colocando em risco a efetivação do projeto profissional da categoria.

Guerra (2010, p, 728) tece a seguinte crítica:

É dentro dessa lógica de precarização e da banalização da oferta que surgem os cursos à distância que não se destacam pela utilização de novas tecnologias senão pelo uso de material sucateado e de má qualidade comprometendo inteiramente o perfil de profissional que se deseja. O ensino à distância oferecido pelas universidades privadas são os novos nichos de mercado cobiçado por empresários de vários setores nacionais e estrangeiros. Além disso, uma estratégia que várias universidades privadas têm se utilizado é a flexibilização permitida pelo MEC de até 20% da carga horaria ministrada a distância. Ocorre que a universidade tem se tornado “fábricas de diplomas”, e se há fábricas de diplomas é porque existem compradores. Como dito, é necessário forjar um perfil de estudante adequado a essa lógica de banalização, aligeiramento e precarização do ensino e da educação superior.

Essa realidade da banalização, aligeiramento e precarização do ensino, traduzida na formação de profissionais que não compreendem a conjuntura em que insere as expressões da

Questão Social, conforme mencionado, nem mesmo a realidade que o usuário do serviço vivencia, resulta em meros atendimentos pontuais direcionados às necessidades emergenciais, e não ao tratamento da gênese do problema.

Como elucida Iamamoto (2014, p. 610) acerca do papel do assistente social no terreno sócio-histórico:

Como a sociedade é atravessada por projetos sociais distintos — projeto de classes para a sociedade — tem-se um terreno sócio-histórico aberto à construção de projetos profissionais também diversos, indissociáveis dos projetos mais amplos para a sociedade. É essa presença de forças sociais e políticas reais — e não mera ilusão — que permite à categoria profissional estabelecer estratégias político-profissionais no sentido de reforçar interesses das classes subalternas, alvo prioritário das ações profissionais. O exercício da profissão exige um sujeito profissional que tenha competência para propor e negociar com a instituição os seus projetos, para defender o seu campo de trabalho, suas qualificações e atribuições profissionais. Requer ir além das rotinas institucionais para buscar apreender, no movimento da realidade e na aproximação as forças vivas de nosso tempo, tendências e possibilidades aí presentes passíveis de serem apropriadas pelo profissional e transformadas em projetos de trabalho profissional. Os (as) assistentes sociais têm nas múltiplas expressões da “questão social”, tais como vividas pelos indivíduos sociais, a “matéria” sobre a qual incide o trabalho profissional. Ela é moldada tanto pelas políticas públicas quanto pelas lutas sociais cotidianas de diferentes segmentos subalternos que vêm à cena pública para expressar interesses e buscar respostas as suas necessidades.

Como salientado pela professora, cabe à categoria profissional estabelecer estratégias político-profissionais que busquem reforçar o interesse das classes subalternas, exigindo, para isto, um profissional que tenha competência para propor e negociar seus projetos, defendendo seu campo de trabalho, suas qualificações e atribuições profissionais.

Tal necessidade, diante da realidade da formação de tais profissionais forçada pelos princípios neoliberais, coloca as instituições de ensino superior em um debate polarizado, conforme se observa no relato de Iamamoto (2014, p. 612):

O debate no Serviço Social brasileiro tem sido polarizado por um duplo e contraditório movimento: o mais representativo impulsiona o processo de ruptura teórica e política com o lastro conservador de suas origens. Em sinal contrário, verifica-se o revigoramento de uma reação (neo)conservadora aberta e/ou disfarçada em aparências que a dissimulam, como já indicou Netto (1996), apoiada no lastro da produção pós-moderna e sua negação da sociedade de classes [...].

Assim sendo, conforme expõe Iamamoto (2014, p.615) é necessário fixar as bases em que consolidou o serviço social contemporâneo, pois:

O Serviço Social beneficia-se de amplo movimento de lutas pela democratização da sociedade e do Estado no país, com forte presença das lutas operárias que impulsionaram a crise da ditadura militar do período 1964-84. No contexto de ascensão dos movimentos sociais, das lutas em torno da elaboração e aprovação da Carta Constitucional de 1988 e da defesa do Estado de direito, a categoria foi sendo socialmente questionada pela prática política de diferentes segmentos da sociedade civil com o avanço das lutas democráticas. Tal processo condiciona, fundamentalmente, o horizonte de preocupações emergentes no âmbito do Serviço Social no país e passa a exigir novas respostas profissionais, o que derivou em significativas alterações nos campos do ensino, da pesquisa e da organização político-corporativa dos assistentes sociais. Revigora-se uma ampla e fecunda organização da categoria em suas bases sindicais, acadêmicas e profissionais, que vão dar sustentação ao projeto O Serviço Social no Brasil, uma experiência inovadora no cenário profissional mundial.

Além do mais, além da deficiência causada na formação dos profissionais que prejudicará sua prática, o fenômeno da massificação ainda repercute nas condições de trabalho vivenciadas pelo assistente social, gerará outros problemas a serem enfrentados pelo profissional como também esclarece Iamamoto (2014, p. 629):

A massificação e a perda de qualidade da formação universitária facilitam a submissão dos profissionais às demandas e “normas do mercado”, tendentes a um processo de politização à direita da categoria. O aumento do contingente profissional vem acompanhado de crescimento do desemprego em uma conjuntura recessiva, pressionando o piso salarial e a precarização das condições de trabalho, aumentando a insegurança no emprego e a concorrência no mercado profissional de trabalho. Dificilmente a oferta de trabalho poderá acompanhar, no mesmo ritmo, o crescimento do número de profissionais, podendo desdobrar-se na criação de um exército assistencial de reserva, como recurso de qualificação do “voluntariado”, e no reforço ao clientelismo político, aos chamamentos à “solidariedade” enquanto estratégia de obscurecimento das clivagens de classe.

Nesse sentido, também é a crítica de Guerra (2010, p. 719-720) quando pontua:

Com o exercício profissional dos assistentes sociais não poderia ser diferente. Este tem na flexibilização uma forma de precarização do seu trabalho tanto como segmento da classe trabalhadora quanto como profissional que atua no âmbito dos serviços das políticas e dos direitos sociais. A precarização do exercício profissional se expressa por meio de suas diferentes dimensões: desregulamentação do trabalho, mudanças na legislação trabalhista, sub contratação, diferentes formas de contrato e vínculos que se tornam cada vez mais precários e instáveis, terceirização, emprego temporário, informalidade, jornadas de trabalho e salários flexíveis, multifuncionalidade ou polivalência, desespecialização, precariedade dos espaços laborais e dos salários, frágil organização profissional,



organização em cooperativas de trabalho e outras formas de assalariamento disfarçado, entre outras [...].Estas variadas modalidades de contratação dos seus serviços reduzem a capacidade dos profissionais de contraposição a essa lógica, de questionar os objetivos institucionais e de potencializar as contradições inerentes às relações sociais capitalistas.

Ora, em razão das submissões da profissão às exigências e interesses do mercado, a formação do assistente social na contemporaneidade, tem se mostrado ineficiente em preparar profissionais que estejam aptos a cumprirem com o projeto profissional inicial assumido pela categoria, o que, posteriormente, também acabam por prejudicar as condições de trabalho aos quais esses profissionais estarão submetidos, precarizando ainda mais suas ações.

Esta precariedade do ensino e das condições de trabalho dos assistentes sociais têm resultado em práticas imediatas pelo profissional, que tem atuado sem conhecer profundamente os fundamentos da Questão Social, o levando a intervir apenas nos resultados do problema e não em sua causa (GUERRA, 2010).

Para a professora Guerra (2010, p. 721) tais intervenções imediatas têm levado os profissionais, em suas atuações, a conceberem: “O indivíduo isolado da estrutura e contexto sócio-histórico, de modo a responsabilizá-lo, e mais ainda, a culpabilizá-lo pelo seu suposto sucesso ou fracasso”, subvertendo os princípios e diretrizes impostas à sua formação profissional (GUERRA, 2010).

### **3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A partir da definição da forma que a assistência social se realizará, prevista no artigo 2º da LOAS, o estudo que como objetivo Analisar a compreensão teórica que o assistente social tem dos objetivos e ações que as políticas setoriais dispõem para atingir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e, como específicos: Desvendar os marcos legais e diretrizes das políticas setoriais e suas congruências e, discutir a precariedade do provimento do cargo dos profissionais de serviço social, ao assumir sua prática profissional;

analisando a competência adquirida na formação para desenvolver a função, ao assumir o cargo.

Mediante as teorias observamos que o assistente social, ao desenvolver suas atividades cotidianas, contribui, ou não, com a realização dos objetivos da sociedade brasileira.

Quando tratamos dos marcos legais e as diretrizes das políticas setoriais que prevêm a intersectorialidade entre as políticas, a pesquisa aponta como os ensinamentos teóricos sobre a estrutura da Constituição brasileira de 1988 foram programados e normatizados para assegurarem a materialização dos objetivos da sociedade. Em especial, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais.

A partir do preâmbulo, a análise objetivou superar a ideia de interpretação das leis apenas como documentos jurídicos, passando para uma interpretação e leitura do texto legal como manifestação da vontade da sociedade brasileira, sendo assim um instrumento de orientação e mecanismo de organização das ações e condutas da população para, assim efetivar seus objetivos. Corroborando com este posicionamento, o professor Moraes (2014) declara que o preâmbulo foi “o documento de intenções do diploma, e consiste em uma certidão de origem e legitimidade do novo texto e uma proclamação de princípios”.

Tal conhecimento impõe ao profissional, mesmo nas dificuldades encontradas em seu espaço ocupacional de realizar ações intersectoriais, a necessidade de alinhar suas ações aos objetivos da República Federativa do Brasil, que se encontram especificados na estrutura da Constituição.

Para comprovar a necessidade das ações intersectoriais, revela aos profissionais da política de assistência, como a finalidade de sua ação está inserida no contexto da organização do Estado brasileiro, examinando a manifestação da vontade da sociedade expressa no artigo 3º da Constituição e as implicações que esta norma traz a prática profissional.

Em razão de ter como objetivo específico da política de assistência social, a proteção e fortalecimento da família, a análise do artigo 3º da constituição revelou, ao profissional, a importância da intervenção eficaz no campo micro visando à superação dos problemas macros da sociedade, pois a somatória das intervenções cotidianas, da prática do assistente social em seu espaço ocupacionais, colaborará com a materialização do objetivo maior da sociedade brasileira a de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Tese que é fortalecida pelo professor Lenio Streck (2013) ao explicar sobre a vontade da sociedade, “a opção por sua vontade finalística, a qual deve ser obtida pela persecução dos objetivos que indicam os fins da ação estatal, delimitando formal e substancialmente as decisões políticas”, pois quando o profissional tem intrínseco a concepção de que o

desenvolvimento de sua atividade micro esta inserido em um sistema de produção maior e que resultará na efetivação de objetivos macro, pratica profissional ganha um novo ânimo.

Desta forma, a legislação deve ser entendida como uma diretriz para efetivar os objetivos anelados pela população brasileira. Especificamente o de enfrentar a histórica desigualdade social da sociedade brasileira. Ingo Wolfgang (2013) evidencia a vontade da sociedade pela busca da Justiça Social examinando os direitos sociais que foram inclusos na constituição no título que trata dos direitos fundamentais. Indicando, neste ponto a pesquisa o objetivo maior do Estado em assegurar a justiça social, enfatizando ao profissional a expectativa finalística almejada, pelo resultado de sua ação.

Para analisar a compreensão de como se efetiva estes objetivos, a pesquisa demonstra como a prestação destes direitos sociais devem ser realizados, revelando pelos ensinamentos do ministro Gilmar Mendes (2012), que ao tratar dos direitos sociais o constituinte estabeleceu normas programáticas, especificando a forma de prestação no título da constituição que tratou da Ordem Social. Posicionamento também do professor Marcus Orione (2013) que entende que “a ordem social deve ser tratada sob o aspecto de direitos fundamentais, [...] para se compreender os meios que resultarão no fim almejado pelo Estado”, pois será a garantia dos direitos sociais que garantirá a população exercer a cidadania e a participar ativa na sociedade.

Na discussão da Ordem Social, foi delimitada a análise da organização dos direitos à Saúde, Previdência Social, Assistência Social e a Educação, examinando como a constituição programou a forma que o executivo efetivará estes direitos.

Assim, sob o conceito de que a constituição foi “a manifestação da vontade geral da sociedade”, neste momento a pesquisa procurou compreender quais os objetivos específicos destes direitos, que colaboraram, em sua somatória, para a efetivação dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Esta análise sobre a Ordem Social indica que o constituinte definiu como base da sociedade a família e que esta teria proteção especial do Estado, apontando o estabelecimento desta entidade como matriz para sua organização, além de ser o lócus da acolhida e proteção do indivíduo. Matriz que elucida ao profissional da política de assistência o caráter intersetorial que as políticas sociais tem com as demais políticas, pois tanto a política da saúde, quanto a da previdência social e educação tem a família como importante instituição para organização e prestação de seus serviços.

Estas informações trouxeram a compreensão da necessidade de superar o atendimento pontual e imediato das demandas emergências, comum entre os técnicos das políticas sociais, sugerindo caminhos para uma pratica articulada e garantindo a universalização do acesso aos

direitos sociais. Sendo esta, um dos princípios do código de ética do assistente social, que por pela prática intersetorial disponível nas políticas sociais, atenderá uma gama maior das necessidades e demandas do cidadão em situação de vulnerabilidade.

A pesquisa revela ao profissional a estrutura macro da organização do Estado brasileiro, indicando o princípio do primado do trabalho como fundamento da seguridade social no Brasil para a efetivação da justiça social. Seguridade, esta, que, conforme revela o professor Marcus Orione (2013), “não há como preservar os direitos do homem individualmente, sem levar em conta a efetivação dos direitos sociais, [...] pois somente tendo suas necessidades atendidas terá condições de participar da sociedade”.

Esta exposição indica ao assistente social que, após garantir o objetivo de proteger a família da situação de vulnerabilidade e risco, é necessário continuar o trabalho até atingir o outro objetivo da assistência social brasileira, que é promover a integração do usuário ao mercado de trabalho, pois, ao se focar no atendimento das demandas emergenciais, o profissional se aliena do fim anelado pela ação estatal, negligenciando normas fundamentais como o dispositivo geral da ordem social, que estabelece, que para atingir o objetivo do bem-estar e da justiça social como base de sua organização, deve ser observado o princípio do primado do trabalho.

Superando assim a simples ação de prestação das demandas emergenciais.

Estudando como os objetivos dos direitos sociais foram organizados na Constituição, a pesquisa procura mostrar como o poder executivo se organiza para prestar estes direitos a população, que, conforme ensina o ministro Gilmar Mendes (2012), tem no texto constitucional apenas o instrumento programático, necessitando que o executivo elabore Políticas Públicas para organizar como o serviço público será prestado, demonstrando, por meio da análise das políticas, como será a ação do Estado para materializar o direito.

A partir da apresentação do conceito de Política, como a busca do bem-estar coletivo em que as pessoas compartilham do mesmo interesse, e da forma que a sociedade se organiza para buscar uma vantagem em comum, o estudo revela por meio do ensinamento de Teixeira (1997) que as Políticas Públicas são gestadas e implementadas para o Estado enfrentar os problemas sociais vivenciados pela população, e indica que são as Políticas Públicas que apresentam o procedimento para efetivação do direito.

No referido tópico o estudo objetivou provocar o profissional sobre a importância de compreender o procedimento de cada uma das políticas setoriais para poder efetivar os objetivos da assistência social, enfatizando, o dispositivo legal contido na lei ordinária que

disciplina a forma que a assistência social é realizada, como é prevista a integração e intersectorialidade entre as políticas.

Ao identificar o conceito de Política Pública e seu desdobramento para materializar os direitos sociais, o estudo passou a analisar as políticas setoriais e suas especificidades, demonstrando como a política de Assistência Social se relaciona com as políticas de educação e saúde.

O exame e análise da Política Nacional de Assistência Social indica a organização desta política a partir dos objetivos da assistência social, demonstrando como é estruturada e gestão do Sistema Único de Assistência Social para atingir estes objetivos, mostrando, ainda, a finalidade da estrutura dos serviços em Vigilância Social, proteção Social e Defesa Social e Institucional para proteger e empoderar a população, a fim de erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades sociais.

A pesquisa revela pelo ensinamento da professora Boschetti (2014) que a concepção da articulação da política de assistência social com as demais políticas sociais é fundamental para efetivar o sistema de proteção social, alertando que a assistência não reúne condições para realizar a proteção social sozinha. Posicionamento, este, que confirma a proposta desenvolvida neste trabalho sobre a necessidade de ações intersectoriais.

Para comprovar o caráter intersectorial das políticas setoriais, a pesquisa analisou os objetivos e a organização da Política brasileira de Educação, apontando as previsões de ações intersectoriais. Assim, a análise demonstrou as finalidades que o texto constitucional e a lei que estabelece as diretrizes e base da educação estabelecem a esta política: “garantir o pleno desenvolvimento do educando, prepará-lo para exercer a cidadania e a qualificá-lo para o trabalho”.

Esta análise indica ao agente da política de assistência social os objetivos de cada etapa do processo educacional para a formação do cidadão brasileiro para que este, ao superar as críticas superficiais do sistema de ensino, tenha nesta política um aditivo para realização do objetivo da assistência, pois, ao usufruir do serviço prestado pela política de educação, o indivíduo e a família adquiriram competências e habilidades para superar as vulnerabilidade e risco vivenciado.

Uma particularidade deste tópico foi demonstrar, a partir da perspectiva conceitual do direito das obrigações, a responsabilidade da família em relação à obrigação em assegurar o acesso e o aproveitamento escolar da criança e adolescente sob seus cuidados. Indicando, ao agente da política de assistência social, as responsabilidades legais da família na dimensão da política de Educação, pois, por ter a família como matriz para o desenvolvimento de suas

ações, a compreensão deste dispositivo legal, proporcionará o desenvolvimento de ações socioeducativas para fortalecer a família, de forma que, ao usufruir plenamente desta ação estatal, efetive o objetivo da República Federativa do Brasil.

A análise da Política de Saúde revela o processo de adoecimento da população, relacionado diretamente com o desenvolvimento das políticas econômicas e sociais do país. Ao mostrar o conceito de saúde adotado pela (OMS), saúde se refere a “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”, a finalidade foi indicar ao agente da política de assistência social uma base que considere a perspectiva da saúde, para ao intervir na proteção e fortalecimento da família, considere a necessidade estrutural do ser humano, pois, conforme posicionamento do professor Piola (2013), é necessário considerar o princípio do mínimo existencial da pessoa humana.

Dessa forma, a pesquisa, ao tratar da política de saúde, aponta para a necessidade de superar o modelo biomédico entendido pela sociedade, indicando o novo conceito adotado pelos gestores de saúde, que, conforme exposto, considera o processo de adoecimento que o sistema de produção e a forma das relações sociais estão acarretando à população, demonstrando que a compreensão dos

determinantes do adoecimento possibilita ao agente da política de assistência social se aproximar da origem das expressões da Questão Social. O que proporciona ao profissional uma análise mais profunda em seus estudos de casos.

Ainda, o estudo deste tópico, revela o caráter intersetorial da política de saúde, que desde sua criação previa ações intersetoriais. Na década de 50, o órgão responsável por conduzir esta política era o Ministério de Educação e Saúde. Tal origem mostra como as ações da atual política de saúde, como a Estratégia de Saúde da Família, o Núcleo de Apoio à Saúde da Família e o Programa Saúde na Escola, estabelecem em suas diretrizes ações intersetoriais com outras políticas, indicando que sua estrutura foi projetada prevendo a execução, de modo complementar à outras políticas.

Para aprofundar o conceito de intersetorialidade, a pesquisa dedicou um tópico para discutir e apresentar a potencialidade que este método de trabalho garante na concretização dos objetivos da assistência social e demonstrou, pelo levantamento teórico, a necessidade do profissional superar as intervenções pontuais e fragmentadas, historicamente típicas da prática profissional. Posicionamento, este, criticado por Yazbek (2009) que alerta enfaticamente acerca do tratamento das políticas sociais, pois: “Essas políticas são concebidas setorialmente como se o social fosse a simples somatória de setores da vida, sem articulação, numa

apreensão parcializada da realidade social”. A análise demonstra as dificuldades encontradas entre os agentes das políticas sociais, revelando que, apesar das diretrizes de ações envolvendo mais do que uma política, os agentes, diante da frenética demanda de serviços, não conseguem atuar de maneira intersetorial, intervindo simplesmente de modo pontual.

Apesar de tal dificuldade, a análise dos estudos da professora Nascimento (2010) sugere uma proposta que entendemos ser a resposta para a solução do problema levantado, e, assim, garantir a prestação de serviços públicos eficiente que atendam as plenas necessidades da população usuária. A professora sugere a articulação e integração de agendas coletivas, pois os debates entre técnicos de especialidades distintas e apresentação de suas especificidades assegurariam uma compreensão global do problema apresentado pela população usuária do território do serviço.

A professora Yazbek (2009), levou a compreensão que para a construção destas agendas é necessário o profissional ocupar os conselhos que discutem as políticas de saúde, assistência social e criança e adolescente, para que, no processo de organização destas políticas, a experiência coletiva e a troca de saberes entre os profissionais, proporcione a construção de uma política com uma visão ampliada do problema.

O segundo objetivo específico levantado pela pesquisa para compreender o problema, foi a discussão sobre a precariedade no provimento do cargo para a gestão da política de assistência social, pesquisando como a formação profissional e as condições de trabalho para a gestão da política de assistência social colaboram com as dificuldades da compreensão da realização da assistência social de forma integrada às demais políticas setoriais, bem como a forma que esta situação inibe a realização dos objetivos fundamentais da República do Brasil.

A apresentação das teorias dos marcos teóricos das políticas sociais teve como objetivo conhecer as especificidades e como estas políticas se complementam para, assim, discutir a precariedade do provimento do cargo dos profissionais de Serviço Social no início de sua atuação profissional, demonstrando a mercantilização do ensino superior e os prejuízos acarretados à formação para desenvolver a função estabelecida ao cargo.

O exame dos objetivos propostos às demais políticas sociais reúne informações para a reflexão sobre as competências e habilidades necessária para acessar os demais serviços públicos, de modo a garantir o compromisso profissional de assegurar a universalização do acesso os direitos sociais. Provocando o profissional à reflexão sobre o pragmatismo herdado do Serviço Social tradicional.

Por ter sua formação fundamentada na matriz da teoria social crítica, esperase do assistente social a competência para realizar uma análise global das necessidades apresentadas

pelo usuário do serviço, e, assim, intervir de modo eficiente, prestando um serviço que empodere o usuário da política de assistência social.

Entretanto, o estudo indica os prejuízos que a contrarreforma do ensino superior provocou na formação dos novos profissionais. Contrarreforma que, sob a égide da doutrina neoliberal, trocou os objetivos ansiados de desenvolvimento social via educação pela mercantilização do ensino. Troca que tem resultado em instituições de ensino que se transformaram em fábricas de diplomas, como enfatiza Guerra (2010), inviabilizando a formação de um profissional que contribua com a construção do projeto profissional assumido pela categoria, vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária sem dominação e exploração de classe.

Assim, pesquisa indica que o debate sobre o problema das dificuldades dos agentes da política da assistência social, em integrar os serviços proposto em sua área com os serviços ofertados pelas demais políticas setoriais é fundamental para o futuro da profissão e da própria organização da sociedade brasileira, já que a formação precária do profissional, um dos agentes responsáveis por materializar a vontade do Estado, inibirá e abortará a efetivação dos objetivos programados pela sociedade.

#### **4 CONCLUSÃO**

Esse estudo se propôs pesquisar a tríade (prática profissional do assistente social, políticas públicas e objetivos fundamentais da constituição brasileira), para elucidar os motivos das dificuldades enfrentadas pelos agentes da política da assistência em integrar os serviços propostos em sua área, com os serviços ofertados pelas demais políticas setoriais.

Ao averiguar os entraves que impedem a integração das políticas públicas, constata-se que a compreensão teórica dos objetivos e ações que as políticas setoriais dispõem são instrumentos fundamentais para que o assistente social, ao desenvolver seu trabalho, atue de forma intersetorial e contribua com a efetivação dos objetivos fundamentais da sociedade brasileira.

A compreensão das ações intersetoriais, estabelecidas na elaboração das políticas setoriais, conforme enfatizado no desenvolvimento desta pesquisa, garante, ao profissional da política de Assistência Social, mecanismos para a realização dos objetivos desta política, que, nos termos da lei orgânica da assistência social, só “se realiza integrada com as demais



políticas setoriais”. Aprofundar o estudo sobre este tema contribui não apenas para efetivação desta política, mas, também, para a concretização do projeto profissional optado pelos assistentes sociais, que se vincularam ao projeto de construção de uma nova ordem societária, sem dominação e exploração de classe, etnia e gênero.

Ao desvendar os marcos legais e as diretrizes estabelecidas pelas políticas sociais para realização de ações intersetoriais, a pesquisa favoreceu o aprofundamento da compreensão do assistente social, acerca de como sua prática profissional está inserida na efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira.

Sobre a discussão da precariedade do provimento do cargo dos profissionais de Serviço Social, ao assumir sua prática profissional, e ao tratar da competência adquirida na formação do assistente social para desenvolver a função, conclui-se que o processo de formação do assistente social deixa a desejar ao tratar dos principais entraves que impedem sua compreensão da amplitude de seu campo de atuação e de como pode e deve agir de modo a contribuir com a transformação da realidade onde atuam.

Portanto, acredita-se que somente com a intersetorialidade das políticas públicas, é que se efetivará a prática do Serviço Social no Brasil, de forma eficiente e eficaz, que para tanto há que se repensar o processo de formação profissional na contemporaneidade, pois, a mercantilização do ensino superior, tem prejudicado a formação do profissional, inviabilizando uma prática que leve à superação de saídas individuais para as coletivas, facilitando assim, a compreensão dos usuários do Serviço Social, a concepção de que são cidadãos capazes de compreender a realidade social enquanto indivíduo e membro de uma comunidade, reconhecendo sua condição de oprimido, através do desvelamento das estruturas de dominação, porém, comprometendo-se com um projeto de transformação.

No entanto, esse trabalho terá que ser desenvolvido por um profissional com competência crítica, com preocupação com a qualidade dos serviços prestados; com polivalência e flexibilização e propostas criativas, inovadoras e viáveis e com redimensionamento teórico e prático, o que só acontece com uma boa formação profissional e com capacitação continuada.

Assim, vimos confirmam a hipótese levantada nesta pesquisa que a precariedade das condições de trabalho, em que o agente da política de assistência social encontra ao assumir o cargo, somado à cultura descrente na eficiência dos serviços públicos ofusca o olhar sobre os esforços empreendidos pelos demais serviços das políticas setoriais é real e, evidenciamos que grande parte das instituições de ensino superior flexibilizaram o compromisso assumido com o currículo homologado em 2001 em função do lucro, resultando em uma formação de profissionais inaptos para intervir nas expressões da Questão Social, pois, ao flexibilizar

conteúdos fundamentais como matérias opcionais, conforme a diretriz curricular homologada em 2001, os cursos inviabilizam o preparo do formando para ter um olhar total da Questão Social, acarretando danos irreparáveis à formação profissional contemporânea, já que afeta diretamente o desenvolvimento do serviço público e a efetivação dos objetivos da sociedade brasileira.

---

## REFERÊNCIAS

ARISTOTELES; **Política**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret Ltda, 2009.

ACURCIO, F. A. **Evolução histórica das políticas de saúde no Brasil**. Faculdade de Farmácia-UFMG. 1997. Disponível em: <<http://www.farmacia.ufmg.br/cespmed/text1.htm>>  
Acessado em: 07 set. 2015.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2008.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Lei Orgânica da Saúde (SUS)**.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

BRASIL. **Código de ética do assistente social**. Lei no 8.662/1993. Legislação Brasileira para o Serviço Social. Brasília: CFESS, 2012.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)**.

RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: Construindo o Serviço Social, Bauru, v.19, n. 35, p. 08-92, jan./jun.2015.  
WOIDA, Glauber Ricardo Oliveira; MINETTO, Gerceley Paccola; OLIVEIRA, Lilia Christina de. A tríade: prática profissional do assistente social, políticas públicas e objetivos fundamentais da constituição brasileira.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira (LDB).**

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/2004; Norma Operacional Básica – NOB/Suas. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais.** Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS/CNAS, 2009b

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Saúde na escola / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2009. 96 p.: il. – **(Série B. Textos Básicos de Saúde) (Cadernos de Atenção Básica; n. 24).**

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Núcleo de Apoio à Saúde da Família / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 116 p.: il. – **(Cadernos de Atenção Básica, n. 39).**

CANOTILHO, J. J. G. **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CFESS. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de saúde.** GT Serviço Social na Saúde. Brasília: CFESS/CRESS, 2010.

CFESS. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social.** Brasília: CFESS/CRESS, 2011.

CFESS. **Subsídios para atuação de assistentes sociais na política de educação.** GT Serviço Social na Educação. Brasília: CFESS/CRESS, 2011.

COSTA, N. N. **Direito Municipal brasileiro.** 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: Construindo o Serviço Social, Bauru, v.19, n. 35, p. 08-92, jan./jun.2015.  
WOIDA, Glauber Ricardo Oliveira; MINETTO, Gerceley Paccola; OLIVEIRA, Lilia Christina de. A tríade: prática profissional do assistente social, políticas públicas e objetivos fundamentais da constituição brasileira.

DALLARI, S. G. Poderes Republicanos e a defesa do direito à saúde Evolução da proteção do Direito à Saúde nas Constituições do Brasil. In: CAMPOS, S. M. (Org.) **Direito Sanitário em Perspectiva**: Brasília: 2013, v. 2.

FALEIROS, V. P. **Saber profissional e poder institucional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GARCIA, E. ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIOVANELLA, L. MENDONÇA, M. H. M. Atenção primária à Saúde no Brasil. In: CAMPOS, S. M. (Org.) **Direito Sanitário em Perspectiva**: Brasília: 2013, v. 2.

GUIMARÃES, U. **Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulisses Guimarães, da promulgação da Constituição de 1988**. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIANACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULISSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIANACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULISSES-GUIMARAES-(10-23).html)> Acessado em: 07 set. 2015.

IAMAMOTO, M. V. **A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: n° 120, out./dez. 2014.

MENDES, G. F. BRANCO. P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NASCIMENTO, S. **Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: n° 101, jan./mar. 2010.

PAIM, J. S. Modelos assistenciais no SUS e modelos assistenciais do SUS. In: CAMPOS, S. M. (Org.) **Direito Sanitário em Perspectiva**: Brasília: 2013, v. 2.

RIPE – Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: Construindo o Serviço Social, Bauru, v.19, n. 35, p. 08-92, jan./jun.2015.  
WOIDA, Glauber Ricardo Oliveira; MINETTO, Gerceley Paccola; OLIVEIRA, Lilia Christina de. A tríade: prática profissional do assistente social, políticas públicas e objetivos fundamentais da constituição brasileira.

PIOLA, S. F. Financiamento público da saúde: algumas questões. In: CAMPOS, S. M. (Org.) **Direito Sanitário em Perspectiva**: Brasília: 2013, v. 2.

POTYARA, A. P. P. **Como conjugar especificada e intersectorialidade na concepção e implementação da política de assistência social**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: nº 77, mar. 2004.

SILVA, R. S. **A formação profissional crítica em Serviço Social inserida na ordem do capital monopolista**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: nº 103, jul./set. 2010.

TSUTIYA, A. M. **Curso de direito da seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

YAZBEK, M. C. Fundamentos históricos teórico-metodológico do Serviço Social. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: Cefess/Abepss, 2009, v.1.

YAZBEK, M. C. O significado sócio-histórico da profissão. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: Cefess/Abepss, 2009, v.1.

YOLANDA, G. **A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e a distância**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: nº 101, out./dez. 2010.

**Data de recebimento: 08/12/2014**

**Data de aceitação: 02/04/2015**