

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA, CRAS E DISCRICIONARIEDADE PROFISSIONAL: CONTRIBUIÇÕES DO SERVIÇO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AUTONOMIA DAS MULHERES

DELIBERATIVE PUBLIC ADMINISTRATION, CRAS AND PROFESSIONAL DISCRETION: SOCIAL SERVICES' CONTRIBUTIONS TO WOMEN'S AUTONOMY DEVELOPMENT

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DELIBERATIVA, CRAS Y DISCRECIONALIDAD PROFESIONAL: CONTRIBUCIONES DEL TRABAJO SOCIAL AL DESARROLLO DE LA AUTONOMÍA DE LAS MUJERES

Daraci Rosa dos Santos¹
Rosana Aparecida Martinez Kanufre²

Resumo

O artigo visa analisar como a interrelação entre os princípios da Administração Pública Deliberativa (APD), do SUAS e do CRAS, e a discricionariedade profissional dos assistentes sociais — enquanto dimensões da política de assistência social — contribuem para o desenvolvimento da autonomia das mulheres. Fundamenta-se no método materialista histórico, a partir de algumas categorias de análise, tais como gênero, desigualdade, vulnerabilidade, interseccionalidade, monoparentalidade e autonomia. Utiliza pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo. Considera que tais dimensões apresentam elementos suficientes para superar o modelo gerencial baseado na Nova Gestão Pública (NGP), que ainda parece predominar no CRAS e no SUAS e que podem ser adotadas estratégias profissionais, éticas e discricionárias associadas à APD para fazer valer os princípios da participação cidadã e incidir no desenvolvimento da autonomia das mulheres, a partir da atuação do Serviço Social no CRAS.

Palavras-chave: SUAS e CRAS; APD; Serviço Social; discricionariedade; mulheres.

Abstract

The article aims to analyze how the interrelation between the principles of Deliberative Public Administration (DPA), SUAS and CRAS, and social workers' professional discretion — as social assistance's policy dimensions — contribute to the development of women's autonomy. It is based on the historical materialist method, from some categories of analysis, such as gender, inequality, vulnerability, intersectionality, single parenting, and autonomy — through bibliographical research, of qualitative nature. It considers that these dimensions present sufficient elements to overcome the managerial model based on the New Public Management (NPM), which still seems to predominate in CRAS and SUAS, and that professional, ethical and discretionary strategies associated with the APD can be adopted to enforce the principles of citizen participation and influence the development of women's autonomy, based on Social Service's work in CRAS.

Keywords: SUAS and CRAS; APD; social work; discretion; women.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar cómo la interrelación entre los principios de la Administración Pública Deliberativa (APD), del SUAS y del CRAS, y la discrecionalidad profesional de los trabajadores sociales — como dimensiones de la política de asistencia social —, contribuyen para el desarrollo de la autonomía de las mujeres. Se basa en el método materialista histórico, a partir de algunas categorías de análisis, como género, desigualdad, vulnerabilidad, interseccionalidad, monoparentalidad y autonomía. Utiliza la investigación bibliográfica, de carácter cualitativo. Considera que tales dimensiones presentan elementos suficientes para superar el modelo de

¹ Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

² Doutora e Mestre em Gestão Urbana pelo programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

gestión basado en la Nueva Gestión Pública (NGP), que aún parece predominar en el CRAS y en el SUAS, y que se pueden adoptar estrategias profesionales, éticas y discrecionales asociadas a la APD para hacer cumplir los principios de participación ciudadana e incidir en el desarrollo de la autonomía de las mujeres, a partir de la acción del Trabajo Social en el CRAS.

Palabras-clave: SUAS y CRAS; APD; Trabajo Social; discrecionalidad; mujeres.

1 Introdução

O artigo aborda a interrelação entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), com a Administração Pública Deliberativa (APD), como uma alternativa ao modelo baseado na Nova Gestão Pública (NGP) e a discricionariedade do Serviço Social. Seu objetivo é analisar como as prerrogativas de cada uma dessas dimensões pode contribuir no processo de desenvolvimento da autonomia das mulheres, em situação de vulnerabilidade, atendidas no CRAS. O problema de pesquisa volta-se para o fato de que, embora as mulheres sejam a maioria das pessoas atendidas no CRAS (MDS, 2018), os princípios e diretrizes que permeiam a política e o trabalho do CRAS não trazem em seu escopo teórico-normativo conteúdo específico para elas, tendendo a se reproduzir, dentro da política, um reforço aos padrões de gênero historicamente determinados.

Justifica-se este trabalho³ por entender que, embora as mulheres sejam maioria na sociedade, ainda têm seus direitos negados, sofrem violações e exclusões dos espaços públicos e políticos e, portanto, apresentam demandas muito peculiares (HIRATA, 2018). Em razão dos impactos da política neoliberal e do capitalismo, ficam alijadas do pleno acesso aos seus direitos, e as políticas públicas são meios imprescindíveis para garantir a sua cidadania. Torna-se essencial ampliar a atuação profissional em uma perspectiva crítica no âmbito do CRAS, para além das prerrogativas legais e/ou de uma visão meramente gerencial, baseada na Nova Gestão Pública (NGP), também chamada por Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) de neoburocracia. Esta que ainda parece predominar no interior da assistência social, restringindo-se, muitas vezes, a meras prescrições normativas, em detrimento das reais necessidades da população, neste caso, das mulheres. Entende-se que o poder discricionário dos assistentes sociais, aliado aos princípios do seu código de ética, aos valores avançados da política de assistência social, às premissas para o trabalho do CRAS e da APD, podem colaborar para superar práticas conservadoras, associando-se a uma perspectiva de gênero que promova a

³ Resultado do Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública, realizado pela autora Daraci Rosa dos Santos, através do Instituto de Administração Pública de Curitiba (IMAP), sob orientação da Prof.^a Dr.^a Rosana Aparecida Martinez Kanufre, no ano de 2020.

autonomia das mulheres.

A relevância de se pesquisar sobre o assunto está no fato de vivermos uma realidade em que o SUAS vem sofrendo ataques, com a adoção da Emenda Constitucional 95, em que “a política social se subordina às medidas de austeridade, à política fiscal, num momento de redução e de descontinuidade dos sistemas estatais e das políticas de proteção aos direitos humanos” (SILVEIRA, 2017, p. 503). Isso impacta no grau e na qualidade da oferta dos serviços ofertados, exigindo que o SUAS seja executado em estreita relação com uma perspectiva de administração pública que materialize o Estado democrático de direito, ameaçado nesta conjuntura, inclusive com a redução do acesso aos direitos e à participação popular (SILVEIRA, 2017).

Adotou-se o método dialético materialista histórico, com abordagem qualitativa, a partir do qual se procedeu à pesquisa bibliográfica, utilizando-se categorias teóricas previamente definidas, entre as quais: gênero, desigualdade, vulnerabilidade, interseccionalidade classe/raça/gênero, monoparentalidade e autonomia das mulheres. Analisa-se também os princípios relativos à APD, SUAS e CRAS, bem como a discricionariedade profissional dos assistentes sociais relacionados ao seu código de ética. O artigo estrutura-se em três tópicos – introdução, revisão bibliográfica, dividida em três sub tópicos: a) Administração Pública Deliberativa: convergências com o SUAS e o CRAS; b) Determinações sociohistóricas das desigualdades de gênero e as características das mulheres atendidas no CRAS; c) Trabalho Social no CRAS: discricionariedade, ética profissional e o desenvolvimento da autonomia das mulheres. O último tópico trata das considerações finais, onde se evidencia o entrelaçamento das dimensões discutidas, bem como a necessidade de superar resquícios da NGP que ainda possam existir no CRAS e as estratégias profissionais que podem ser adotadas, a partir da discricionariedade, respaldada pela ética profissional.

2 Revisão bibliográfica

2.1 Administração pública deliberativa e a convergência com o SUAS e o CRAS

A política pública não é reconhecida como tal por ser estatal, coletiva ou individual, mas por ser de todos (PEREIRA, 2009). Seu caráter público se dá por significar um conjunto de ações que exigem ao mesmo tempo a intervenção do Estado e da sociedade. Caracteriza-se por uma orientação para a ação pública, sob controle da sociedade; concretiza direitos conquistados e previstos nas leis; é guiada pelo interesse comum; e visa à satisfação das necessidades

(PEREIRA, 2009). A “política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não governamentais)” (PEREIRA, 2009, p. 96). Para Brugué (2014b), trata-se de ações da política para transformar intencionalmente a realidade, modelando-a e aproximando-a a uma visão idealizada.

Existem perspectivas de gestão para operacionalizar as políticas públicas, pelo Estado, sendo que a adotada neste artigo é a Administração Pública Deliberativa (APD), apresentada por Brugué (2014b) em contraposição à Nova Gestão Pública (NGP), considerada como a “neoburocracia” porque, mesmo tentando melhorar a burocracia, não a transforma. Concentra-se em eficiência instrumental, apresentando-se com ineficiência burocrática, embora se intitule a melhor maneira de fazer as coisas. Segundo Brugué, “É uma máquina sem cérebro, incapaz de decidir” (BRUGUÉ, 2014b, p. 68).

A APD incorpora os chamados problemas malditos do século XXI (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015, p. 10), como a desigualdade de gênero e raça; temas complexos que possuem diversas facetas, encontrados em vários espaços (REINACH, 2013), não podendo ser tratados de forma tradicional pela governança. Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015) apresentam uma perspectiva de gestão participativa, inovadora, dialógica, de transformação progressista, de desenvolvimento de novas habilidades, capacidades administrativas e relacionais na administração pública e de aprendizagem institucional, que agrega a participação social ou cidadã como elemento central, enquanto método de governo.

Esta abordagem deve tratar elementos classificados como intangíveis, que são problemas complexos e para isso devemos ser “capazes de falar, de converter o diálogo em coluna vertebral de seu funcionamento” (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR., 2015, p. 7), trazendo a demanda externa para dentro da gestão. Essa forma de gestão pública enfatiza experiências focalizadas nas demandas do público, incluindo questões culturais e participativas (PAULA, 2005), para além das normativas legais.

Considerando que a política pública de assistência social tem por direção o desenvolvimento humano e os direitos de cidadania, ela atende os chamados aspectos intangíveis ou problemas malditos, traduzidos em situações “humanas complexas que incluem abandono, violência em variadas faixas etárias, com incidência de gênero e de formas de ocorrência dentro e fora da família” (SPOSATI, 2013, p. 664). Os/as usuários/as são cidadãos/ãs e famílias em situação de riscos, contingências e vulnerabilidades sociais ao longo do seu ciclo de vida, “por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana” (BRASIL, 2005, p. 16).

Desta forma, o processo de trabalho exige respostas complexas para a “oferta de seguranças sociais, restauração de padrões de dignidade, resgate de vida social” (SPOSATI, 2013, p. 664), sendo a dignidade reconhecida como intangível, assim como outros elementos, entre os quais a construção e a reconstrução de relações familiares e comunitárias em território. Por isso, impõe-se a acolhida e a escuta qualificada como meios para o atendimento humanizado. A assistência social se apresenta a partir de um modelo emancipatório, que deve ofertar provisões para atender necessidades sociais e induzir mudanças que, no nosso entendimento, alinham-se com a APD. Deve acolher as demandas externas da população para “suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia” (BRASIL, 2005, p. 16). Seus princípios e diretrizes se desenvolvem, obrigatoriamente, por meio da administração pública. De acordo com Tarragó, Brugué e Cardoso Jr. (2015), esses princípios e diretrizes devem se orientar para a transformação intencional da realidade em função de uma visão idealizada, bem como se relacionar com a democracia deliberativa, que é a perspectiva da APD, reconhecendo e implementando seus elementos constitutivos, quais sejam: opinião pública, participação e deliberação (HABERMAS *apud* TRAUB, 2018, p. 47).

Ao comparar os princípios da APD com os da política de assistência social (BRASIL, 2005), verifica-se correlação entre ambas. Por exemplo: no que se refere a tornar os direitos alcançáveis por todas as políticas públicas — no SUAS —, na APD corresponde a ser Intersetorial e transversal. Este é também um princípio da Assistência Social e do CRAS. O respeito à dignidade, à autonomia e ao direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como a eliminação de comprovação vexatória de necessidade, estabelecido no SUAS, corresponde à relação de confiança, competência relacional e foco nas pessoas e processos na APD. Sobre a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão no SUAS, corresponde à argumentação, diálogo, confiança relacional, mediação de conflitos e deliberação, presentes na APD.

Outros princípios do SUAS que se relacionam com os princípios da APD, são: a matricialidade sociofamiliar, a territorialização (participação, negociação, diálogo), a proteção proativa (participação, colaboração, diálogo), a integração à seguridade social (Intersetorial e transversal), a integração às políticas sociais e econômicas (Intersetorial e transversal). Isso exige, tanto da gestão da política, quanto do âmbito dos/as profissionais que atuam no âmbito operacional, conhecimento socioterritorial, condições, capacidades e autoridade para realizar

as ações e articulações internas e externas, necessárias ao atendimento das demandas.

Nos eixos estruturantes do SUAS também se evidenciam conteúdos relacionados à APD, entre os quais o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil, o controle social, a participação popular do/a cidadão/ã usuário/a e a qualificação de recursos humanos (BRASIL, 2005). Para os CRAS, são reforçados alguns destes aspectos, tomados como premissas, entre os quais se destacam: autonomia, diversidade, equidade, interdisciplinaridade, participação e intersetorialidade (CURITIBA, 2016).

O CRAS — enquanto unidade pública estatal descentralizada —, oferece a Proteção Social Básica (PSB) da política de assistência social em territórios de maior vulnerabilidade e risco social e deve possibilitar o acesso de um grande número de famílias à rede de assistência social (BRASIL, 2009). O Boletim Mulheres no SUAS informa que, em todos os portes de município, mulheres representam em torno de 55% do público usuário do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) (MDS, 2018, p. 8). Além disso, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO), por meio do qual também se pode acessar o Programa Bolsa Família (PBF) através do CRAS, prioriza mulheres como titulares ou Responsáveis Familiares (RFs) com foco no combate à pobreza. Mas, conforme apontado por Mariano e Carloto (2009), nem sempre as políticas públicas atuam na perspectiva de gênero, para a sua emancipação.

Apesar do reconhecimento quanto aos cuidados e proteção da família desempenhados pelas mulheres, as políticas, de acordo com Azeredo (2010), não têm se voltado para a perspectiva de gênero com caráter emancipacionista. Aqui incluímos o SUAS e o CRAS, o que pode contribuir para que as desigualdades e discriminações continuem ocorrendo, impedindo oportunidades para as mulheres.

2.2 Determinações socio-históricas da desigualdade de gênero e as características das mulheres atendidas no CRAS

Há diferentes explicações para as mulheres serem a maioria nos serviços do SUAS, no entanto, tais aspectos não compõem no discurso predominante da assistência social, em suas orientações técnicas e diretrizes oficiais (MDS, 2018). Seguem aqui as explicações históricas e estruturais, bem como as especificidades e características das mulheres que usam os serviços do CRAS, evidenciando que, embora suas demandas não figurem como objetivo central da política, não significa que não devam ser abordadas de forma específica, visando o desenvolvimento de sua autonomia. Destacam-se aqui as categorias gênero, desigualdade,

vulnerabilidade, interseccionalidade, monoparentalidade e autonomia.

Para Saffioti (1999), o primeiro conceito de gênero reside na célebre expressão de que ninguém nasce mulher, torna-se mulher, de Simone de Beauvoir, pois “o feminino não é dado pela biologia, ou mais simplesmente pela anatomia, e sim construído pela sociedade” (SAFFIOTI, 1999, p. 160). Não é o gênero que revela a desigualdade entre homens e mulheres, mas sim “o patriarcado, regime de dominação-exploração das mulheres pelos homens” (SAFFIOTI, 2004, p. 45) que, embora legalmente inexistente, ainda traz resquícios observados no fato de os “homens continuarem matando suas parceiras, às vezes com requintes de crueldade, esquartejando-as, ateando-lhes fogo e as deixando paraplégicas” (SAFFIOTI, 2004, p. 45-46).

Na história do Brasil, a posição da mulher na família e na sociedade como um todo constitui parte de um sistema de dominação mais amplo, iniciado no processo de colonização portuguesa que visava ao estabelecimento de uma economia colonial dependente, que servisse ao florescente capitalismo europeu (SAFFIOTI, 2013). A estrutura social, primeiro, se apresentou como estatal-patrimonial, mas, com a consolidação do poder econômico dos chefes de parentela, passa a ser patrimonial-patriarcal, a partir do início do século XIX (SAFFIOTI, 2013). Em ambos os cenários, segundo a autora, o poder era masculino e se produzia por meio da diferenciação de gênero baseada nas práticas sociais em que a mulher é inferiorizada em diversos aspectos da vida social, como no trabalho, na política e na família.

As mulheres atendidas no CRAS carregam esta historicidade, se encontram na dinâmica da divisão sexual do trabalho capitalista, realizando as tarefas de reprodução social, sobretudo no âmbito doméstico, e sofrendo sobrecarga com a dupla jornada de trabalho. Estão ausentes dos espaços de poder, principalmente as mulheres negras, resultado das diversas opressões a que estão submetidas, principalmente em relação à “atribuição quanto ao trabalho doméstico que permanece intacta em todos os lugares do mundo, revelando um fator imediato de desigualdade e discriminação” (HIRATA, 2018, p. 18). As mulheres sofrem violações e exclusões dos espaços públicos e políticos, “apresentando demandas muito peculiares, oriundas da sociedade capitalista, essencialmente patriarcal, baseada nas relações de exploração, opressão e dominação entre homens e mulheres.” (HIRATA, 2018, p. 14).

Esta desigualdade é visível também no quesito trabalho e emprego, pois pertencem aos grupos que, estando no desemprego estrutural, não conseguem mais retornar ao mercado de trabalho, atuando, na informalização, como “terceirizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial” (ANTUNES, 2008, p. 23), como parte do

subproletariado. A desigualdade ocorre em diversas esferas, sendo que estudos recentes demonstram que as mulheres “têm se apresentado como o segmento de maior vulnerabilidade da população, chamando atenção para o fenômeno da chamada feminização da pobreza” (ROCHA *et al.*, 2017, p. 86). A vulnerabilidade é entendida, no SUAS, como a ausência ou a insuficiência de elementos essenciais que permitiriam um patamar mínimo de bem-estar para a população e pode ocorrer a partir das seguintes situações:

[...] perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2005, p. 34).

Essas vulnerabilidades são agravadas pela interseccionalidade, ou seja, “formas pelas quais o gênero intersecta-se com uma gama de outras identidades e ao modo pelo qual essas intersecções contribuem para a vulnerabilidade particular de diferentes grupos de mulheres” (CRENSHAW, 2002, p. 74). Isso ocorre principalmente com as mulheres negras, como resultado do padrão colonial brasileiro que lhes impõe uma marginalização estrutural, demarcando o entrelaçamento entre “racismo, sexismo e violências correlatas que se sobrepõem, discriminam e criam encargos singulares às mulheres negras” (AKOTIRENE, 2019, p. 35), colocando-as em maior desvantagem na escala das desigualdades sociais, como nos subempregos e vivências de preconceito.

Outro fator histórico que ainda se reproduz e que agrava a condição das mulheres atendidas no CRAS é o abandono afetivo e material masculino, com raízes no Código Civil de 1916, que desobrigava os homens a assumirem filhos fora do casamento formal, restando o ônus disso para a mulher (CARVALHO, 2013). Embora ocorridos alguns avanços nas décadas de 60 e 70, com o Estatuto da Mulher e a Lei do Divórcio, apenas na Constituição Federal de 1988 surgiu a isonomia em relação aos filhos, com igual responsabilidade de direitos e obrigações ao casal (CARVALHO, 2013). Mas, ainda fica para as mulheres a responsabilidade sobre os filhos e outros membros familiares, tornando-se chefes de famílias monoparentais e, por estarem desempregadas, em subempregos e trabalhos precários, tornam-se mais vulneráveis e empobrecidas.

A partir da década de 80 surgiram inúmeros direitos e órgãos responsáveis por

desenvolver e garantir alguns direitos às mulheres. Foram criadas algumas instituições e legislações, tais como os centros de defesa e combate à violência contra a mulher, as delegacias especializadas, as leis Maria da Penha em 2006, a PEC das empregadas domésticas em 2013 e a lei de combate ao feminicídio em 2015, entre outros (ONUBR, 2018). Tais legislações e serviços, que vão além do direito familiar, devem facilitar a construção da igualdade e a interrupção de violações e violências sofridas pelas mulheres em âmbito social e doméstico. No entanto, isso parece ainda não ocorrer plenamente, pois o mercado de trabalho e o sistema de proteção social são fatores que contribuem para aumentar o grau de vulnerabilidade social das mulheres. A escassez de políticas públicas e a divisão sexual do trabalho impactam “negativamente na renda das mulheres, reduzem sua disposição e disponibilidade para atuar no mercado de trabalho e favorecem a adesão a trabalhos informais e precários acentuando a desigualdade de gênero” (ONUBR, 2018, p. 5).

Conforme dados do IPEA, quase metade dos lares brasileiros é comandada por mulheres, apresentando um salto de 25% em 1995 para 45% em 2018 (BARBOSA; PHELIPE, 2020), o que revela que a família se modificou, deixando “de ser patriarcal, patrimonial e exclusivamente matrimonializada, denominada legítima, rompendo séculos de desigualdades entre homens, mulheres e filhos” (CARVALHO, 2013, p. 11). A família monoparental é aquela em que “não há convivência entre os cônjuges e há filhos/as, ficando a responsabilidade pelo cuidado direto destes para apenas um dos membros familiares adulto” (MORAES, 2014, p. 2). Trata-se de uma nova configuração constituída a partir do contexto histórico ao longo dos anos.

Essa monoparentalidade comparece no CRAS, pois a mulher ali atendida é a periférica, que se encontra vulnerável. Além de ser a provedora do sustento familiar também “assume funções domésticas e de cuidado com os filhos, o que a vincula em trabalhos mal remunerados em tempo parcial ou intermitente” (CARLOTO *et al.* apud CUNICO; ARPINI, 2014, p. 39). A vulnerabilidade se agrava também pelo fato de que elas, na busca de sua sobrevivência e a dos filhos, acabam se submetendo a empregos com maior precariedade e aceitam salários inferiores aos pagos para os homens, nas mesmas condições de trabalho (BABIUK, 2014). Há ainda as expressões da questão social que se reproduzem nas famílias monoparentais femininas, dadas pela falta de acesso à saúde, múltiplas jornadas de trabalho exercidas pela provedora, o que intensifica as disparidades e a pobreza destas mulheres. Associam-se a isso os estigmas, que questionam a capacidade das mulheres de trabalhar, cuidar dos filhos e administrar o lar, o que decorre da “estrutura socio-histórica e cultural que se criou em relação à função social da pessoa nascida com o sexo biológico feminino” (BABIUK, 2014, p. 177). Todas essas questões

associadas, obstaculizam o desenvolvimento da autonomia das mulheres.

A autonomia, segundo alguns autores, é impossível de ser concebida sem associar “a tríade dos elementos físicos, econômicos e de decisões” (NASCIMENTO; MOTA, 2019, p. 6), referindo-se à “capacidade de poder decidir sobre sua própria vida, de acordo com seus próprios desejos dentro de um contexto histórico” (NASCIMENTO; MOTA, 2019, p. 6). Consiste também na obtenção da consciência dos direitos, na expansão da comunicação e socialização, contato com diferentes pessoas e opiniões, bem como, no ato de “participar no orçamento familiar, e conquistar liberdade para administrar e satisfazer seus desejos próprios a partir dos recursos obtidos com o trabalho” (NASCIMENTO; MOTA, 2019, p. 6).

A autonomia é a busca pela igualdade e autodeterminação. É impossível discuti-la sem considerar o princípio da dignidade humana, como elemento que permeia os direitos humanos das mulheres; é uma categoria relacional que exige intersubjetividade (TEIXEIRA; RODRIGUEZ, 2018). A permanência das relações patriarcais e racistas, de poder masculino, de controle sobre o trabalho, corpo e vida das mulheres, impedem a sua plena expansão e autonomia, o que é um princípio do código de ética dos/as assistentes sociais.

2.3 Trabalho social no CRAS: discricionariedade, ética profissional e autonomia das mulheres

O trabalho social desempenhado no CRAS é voltado às famílias, não às mulheres especificamente, dado o princípio da matricialidade sociofamiliar. O Serviço de Proteção e Apoio Integral à Família (PAIF) para fins de atendimento e acompanhamento é o principal serviço. Resumidamente, o trabalho social é um

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade (BRASIL, 2012, p. 11).

Por focar na família, as demandas das mulheres podem ficar subsumidas no trabalho do CRAS, pois ainda é incipiente a presença da questão de gênero na política de assistência social, embora a maioria de seus usuários sejam mulheres. Isso se deve, provavelmente, a traços conservadores do conteúdo da política (SPOSATI, 2016) que, desde o início, atendia mulheres como responsáveis familiares. Daí a importância de uma formação em Serviço Social e um fazer profissional críticos, comprometidos ética, técnica e politicamente com as demandas das mulheres, em uma perspectiva de superação da divisão sexual do trabalho e dos papéis

tradicionais de gênero, de acordo com o projeto ético-político do Serviço Social.

Trata-se da materialização dos direitos socioassistenciais; o CRAS se configura, então, como “uma organização burocrática do nível de rua” (LIPSKY, 2019, p. 37). O/a assistente social é um burocrata do nível de rua que, no dizer de Lotta e Santiago (2018), que compõe, junto com outros/as trabalhadores/as, o corpo de funcionários que atua dentro do Estado e dá concretude às políticas públicas, em uma perspectiva diversa da weberiana, ou seja, é uma burocracia pensante e atuante, em uma visão alinhada com a APD. Como os burocratas são membros da administração pública e atores-chaves no desenvolvimento das políticas públicas, cabe-lhes a discricionariedade, que é a sua capacidade de escolher que papéis exercem ou “A própria capacidade de eles tomarem boas decisões quanto à sua atuação, relacionando-as às expectativas existentes” (PETERS apud LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 21).

As autoras mencionadas apresentam campos onde ocorre a discricionariedade; aqui adotamos dois, relacionados à temática debatida: o sociológico e o político. No campo sociológico, “os indivíduos são relativamente autônomos e sua liberdade é usada para realizar julgamento das situações com que o burocrata lida, de forma que os agentes discricionários realizam seu papel reforçando a própria liberdade” (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 23-24); o campo político refere à “análise de ações tomadas em nome de um bem comum, de valores públicos e, um instrumento de alcance dos ideais da sociedade” (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 24).

Neste sentido, entende-se que os assistentes sociais, fazendo jus ao seu código de ética, não são burocratas que apenas reproduzem o sistema, mas exercem uma autonomia relativa, associada à discricionariedade; julgam e analisam as situações, não os indivíduos, para atuar de forma a adotar práticas democráticas e coletivas que resultem em ganhos para a população, neste caso, as mulheres. Os assistentes sociais constituem uma das principais profissões do CRAS e, junto com outras profissões, “a principal tecnologia da política de assistência social” (BRASIL, 2009, p. 64). São os responsáveis por excelência pelo atendimento e acompanhamento dos/as usuários/as e podem escolher, fazendo uso da discricionariedade, desempenhar o papel de colaboradores/as na ressignificação de experiências, produzindo reflexões acerca das possibilidades de adoção de novas formas de relações sociais e pessoais, livres de opressão, dominação e exploração.

A atuação em serviços no SUAS, tendo em vista as competências técnicas de assistentes sociais, associa atividades de execução, planejamento e gestão por parte da equipe. Cabe a adoção de práticas deliberativas nessa esfera, visando à participação e garantia dos direitos. As

prerrogativas legais incentivam a autonomia técnica e a discricionariedade política e sociológica, embora, obviamente, sejam necessários sistemas maiores, adotados estruturalmente pela gestão local, bem como, “sistemas nacionais deliberativos alicerçados de direitos, que possibilitem a reversão da desigualdade” (SILVEIRA, 2017, p. 492). Pode-se dizer que há uma correlação entre os princípios das diversas dimensões da política pública de assistência social com a APD e com os princípios éticos da profissão, parecendo se dar uma unidade harmônica entre tais conteúdos, que se aliam à discricionariedade profissional.

Verifica-se que, em termos prescritivos, normativos, há um repertório suficiente, que demonstra o entrelaçamento das dimensões, tanto da APD, quanto da política de assistência social, quanto da profissão, para atuar no CRAS. O Serviço Social apresenta algumas competências técnicas e relacionais, aplicáveis em qualquer um dos equipamentos que oferecem serviços socioassistenciais à população, o que, no nosso entendimento, tem relação direta com a APD e as demandas das mulheres. Trata-se de dimensões a serem trabalhadas por dentro do SUAS e do CRAS.

Uma primeira dimensão se refere às abordagens individuais, grupais e/ou familiares, com vistas ao acesso a bens e serviços o que, claro, inclui as mulheres — visto que são maioria no SUAS —, e suas famílias. A segunda refere à interface com os movimentos sociais, podendo-se estabelecer uma interlocução importante entre as mulheres atendidas no CRAS e os movimentos feministas (CFESS, 2007). Uma terceira dimensão diz respeito à inserção das mulheres, nos espaços de controle social — conselhos, fóruns, comissões, conferências etc. Outra dimensão trata do planejamento, execução e oferta de bens e serviços, de forma Intersetorial e interdisciplinar, produzindo gestão democrática e participativa em favor das mulheres. Elas participam na avaliação dos serviços prestados pelo CRAS e sugerem atividades a ser adotadas, de acordo com suas expectativas (CFESS (2007)). Uma quinta dimensão refere aos estudos e pesquisas que devem revelar as condições de vida das mulheres atendidas para melhor implementar os serviços. A última dimensão é a perspectiva pedagógica, interpretativa e socializadora, de informações e saberes dirigidos à perspectiva de gênero e das mulheres. (CFESS, 2007).

3 Considerações finais

Por meio desta pesquisa foi possível analisar como as prerrogativas de cada uma dessas dimensões contribuem no processo de desenvolvimento da autonomia das mulheres em situação

de vulnerabilidade, atendidas no CRAS. Pelo entrelaçamento da APD com o SUAS e o CRAS, bem como com o Serviço Social, verifica-se a necessidade de intensificar o olhar para o tratamento que se deve dar às necessidades das mulheres, pois é imprescindível potencializar o aspecto relacional da política, criando confiança, horizontalidade e respeito. Cabe ao Serviço Social, tanto por sua ética, quanto pelo seu papel discricionário, contribuir para a superação da NGP, que parece ainda persistir no ambiente do CRAS e do SUAS e que colabora para o desenvolvimento de práticas meramente burocráticas weberianas. O Serviço Social deve, portanto, desenvolver estratégias que promovam participação e autonomia das mulheres. Espera-se também, que as gestões sejam capazes de empreender processos amplos, deliberativos, que envolvam trabalhadores/as, usuários/as, especialmente mulheres, para construir conteúdos e diretrizes específicas para o desenvolvimento da sua autonomia, superando o seu tradicional papel de cuidadoras e mães, reprodutoras sociais da vida.

Referências

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen., 2019. (Feminismos Plurais). 152 p. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/les/article/view/28624>. Acesso em: 05 nov. 2020.

ANTUNES, Ricardo. Desenhando a nova morfologia do trabalho: as múltiplas formas de degradação do trabalho. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra – PT, n. 83, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/431>. Acesso em: 23 set. 2020.

AZEREDO, Verônica Gonçalves. Entre paredes e redes: o lugar da mulher nas famílias pobres. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 103, p. 576-590, jul./set. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282010000300009&script=sci_abstract&tlng=pt Acesso em: 18 maio 2020.

BABIUK, Graciele Alves. Monoparentalidade feminina, necessidades e políticas públicas. **Espaço Graduação**, Curitiba, v. 2, n. 1, fev. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/64774/37701> Acesso em: 12 abr. 2020.

BARBOSA, Marina. PHELIPE, André. Quase metade dos lares brasileiros são sustentados por mulheres: Percentual de casas com comando feminino salta de 25% em 1995 para 45% em 2018, com inserção no mercado de trabalho. *Jornal Estado de Minas*, 16 fev. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/02/16/internas_economia,1122167/quase-metade-dos-lares-brasileiros-sao-sustentados-por-mulheres.shtml#:~:text=Segundo%20o%20Instituto%20de%20Pesquisa,feminina%20no%20mercado%20de%20trabalho Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o PAIF**: trabalho social com famílias do

Administração pública deliberativa, CRAS e discricionariedade profissional: contribuições do serviço social para o desenvolvimento da autonomia das mulheres

serviço de proteção integral à família – PAIF. Brasília: MDSCF, 2012. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf. Acesso em: 07 de ag. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Boletim Mulheres no SUAS**. Brasília: MDS, 2018. (Boletins Vigilância Socioassistencial, 5). Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2018/06/Boletim-5-CGPVIS.pdf>. Acesso em: 05 Ag. 2020.

BRASIL. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**: construindo as bases para implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

BRUGUÉ-TORRUELLA, Quim. Da eficiência burocrática à inteligência deliberativa para um governo aberto. **Revista Especializada em Investigación Jurídica**, Ciudad Juárez – MX, v. 2, n. 3, p. 8-32, jul./dic., 2018. Disponível em: <http://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/reij/article/view/2533/2365>. Acesso em: 05 jun. 2020.

BRUGUÉ-TORRUELLA, Quim. Da gestão pública para a administração deliberativa. *In*: **IMAP: Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2014b. (Ciclo de Debates, 2). p. 65-80. Disponível em: https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/2014%20-%20livro_ciclo_debates_curitiba.pdf. Acesso em: 17 set. 2020.

BRUGUÉ-TORRUELLA, Quim. Políticas públicas: entre a deliberação e o exercício da autoridade. **Cadernos de Governo e Administração Pública**, Madrid, v. 1, n. 1, p. 37-55, 2014a. Disponível em: <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/45157/42519>. Acesso em: 05 jun. 2020.

CARLOTO, Cássia Maria. A chefia familiar feminina nas famílias monoparentais em situação de extrema pobreza. **Revista Virtual Textos & Contextos**, Porto Alegre, n. 4, dez. 2005. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/994>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CARVALHO, Dimas Messias de. A efetividade dos princípios fundamentais no direito de família para reconhecimento da paternidade socioafetiva. 2013. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre - MG, 2013. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/conteudo/dissertacoes/31473e5bcc22efc0c323fe3ed711d8da.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 19, dez. 2018. p. 5-7. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8958/1/bapi_19_cap_02.pdf Acesso em: 11 abr. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética do/a Assistente Social**: Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. 9. ed. rev. e atual. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2011. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf. Acesso em: 04 maio 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Parâmetro para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social. Brasília, CFP/CEFESS, 2007. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CartilhaFinalCFESSCFPset2007.pdf>. Acesso em: 04 set. 2020.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 10, sem. 1, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

CUNICO, Sabrina Daiana; ARPINI, Dorian Mônica. Conjugalidade e parentalidade na perspectiva de mulheres chefes de família. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 19, n. 4 p. 693-703, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/pe/v19n4/1413-7372-pe-19-04-00693.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CURITIBA. Fundação de Ação Social de Curitiba. Protocolo dos Centros de Referência da Assistência Social de Curitiba. Diretoria de Proteção Social Básica; coord. de Débora Cruz Marinho. Curitiba: Instituto Municipal de Administração Pública, 2016. Disponível em: <http://www.fas.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 25 maio 2020.

HIRATA, Helena. Gênero, patriarcado, trabalho e classe. **Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 29, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/4552>. Acesso em: 24 set. 2020.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, p. 21-42, 2018. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-83/11092-autonomia-e-discricionariedade-matizando-conceitos-chave-para-o-estado-de-burocracia/file>. Acesso em: 23 out. 2020.

MARIANO, Silvana Aparecida. CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 312, set./dez. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ref/v17n3/v17n3a18.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.

MORAES, Patricia Maccarini. Arranjos familiares monoparentais e chefiados por mulheres: pobreza e sobrecarga. In: SIMPÓSIO DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2014, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2014. Disponível em: http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT2_Patricia%20Maccarini%20Moraes.pdf. Acesso em: 03 abr. 2020.

NASCIMENTO, Antonia Soares do; MOTA, Dalva Maria. O conceito de autonomia em estudos sobre mulheres. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Espanha, jan. 2019. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/192057/1/autonomia-estudos-mulheres.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.

ONUBR, Nações Unidas no Brasil. **Direitos Humanos das Mulheres**. Equipe das Nações Unidas, 2018. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-07/Position-Paper-Direitos-Humanos-das-Mulheres.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>. Acesso em: 15 jul. 2020.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-107.

REINACH, Sofia. A Transversalidade brasileira: uma construção própria que vai além das influências internacionais. In: FAZENDO GÊNERO, 10., 2013, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em: http://www.fg2013.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/20/1381511484_ARQUIVO_SofiaReinachST049.pdf. Acesso em: 14 set. 2020.

ROCHA, Betty Nogueira *et al.* A dimensão de gênero no índice de vulnerabilidade social: alguns apontamentos teóricos e analíticos. **IPEA. Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 16, jan.-jun. 2017. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7947/1/BRU_n16_Dimens%C3%A3o.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Primórdios do conceito de gênero. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 12, p. 157-163, 1999. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8634812>. Acesso em: 05 out. 2020.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. (Coleção Brasil Urgente). 151 p.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. 528 p.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, São Paulo, v. 1, n. 130, p. 487-506, set. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n116/05.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? **Argum**, Vitória, v. 8, n. 2, p. 6-15, mai./ago. 2016. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/9S097fCiw28C6v0d35gJ.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR, José Celso. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. **Texto para discussão 2122**, IPEA, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26044. Acesso em: 17 set. 2020.

TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado; RODRIGUES, Renata de Lima. A travessia da autonomia da mulher na pós-modernidade: da superação de vulnerabilidades à afirmação de uma pauta positiva de emancipação. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 23, n. 3, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/7777>. Acesso em: 12 mar. 2020.

TRAUB, Andrea. **Administração pública deliberativa como fator de desenvolvimento regional**: a experiência da formação do servidor público da região Metropolitana de Curitiba. 2018. 203 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) — Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3795>. Acesso em: 04 set. 2020.