



## CONCEPÇÕES DE AUTONOMIA NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: em busca de um conceito

Mauricio Cardoso da Silva Junior<sup>1</sup>  
Silmara Aparecida do Nascimento<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo problematiza as definições atribuídas ao conceito de autonomia nos documentos oficiais que normatizam o Sistema Único de Assistência Social. A partir da pesquisa do termo no interior de normativas e orientações e da busca por compreender os sentidos atribuídos ao mesmo, apresenta um panorama das configurações assumidas pelo conceito no decorrer das publicações. Por fim, conclui que a autonomia, nos documentos oficiais, apresenta várias nuances, que vão desde a não apresentação de definições, passando por tentativas de delimitação marcadas pela imprecisão conceitual ou por frágil consistência teórica, até delimitações mais críticas e complexas. O estudo ressalta, ainda, a presença latente de um ideário liberal permeando os fundamentos da política de assistência social, que repercute diretamente no trabalho social com famílias, enfatizando a necessidade urgente de sua crítica.

**Palavras-chave:** Autonomia; Sistema Único de Assistência Social; política pública; psicologia; serviço social.

**AUTONOMY'S CONCEPTION IN UNIFIED SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM DOCUMENTS:** searching for a concept

**Abstract:** This article discusses the definitions attributed to the concept of autonomy in official documents that regulate the Unified Social Assistance System. From the search for the term in the regulations and guidelines, and the attempt to understand the meanings attributed to it, presents an overview of the settings assumed by the concept in the course of publications. Finally, it concludes that autonomy, in official documents, presents several nuances, ranging from not providing definitions, going through the delimitation marked by conceptual imprecision or fragile theoretical consistency, even more critical and complex definitions. The study also highlights the latent presence of a liberal ideal permeating the foundations of social assistance policy, that directly affects social work with families, emphasizing the urgent need for his criticism.

**Keywords:** Autonomy; unified social assistance system; public policy; psychology; social service.

Artigo recebido em: 23/03/2023 Aprovado em: 17/11/2023  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v27n2.2023.47>

<sup>1</sup> Psicólogo. Doutorado em Psicologia (UEM, 2020). Mestrado em Psicologia (UEM, 2009). Psicólogo pela Prefeitura Municipal de Maringá. E-mail: mauricio\_cs@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduação em Ciências Sociais (UEM, 2010) e em Serviço Social (Unicesumar, 2018). Doutorado em Serviço Social (UEL, 2022). Mestrado em Ciências Sociais (UEM, 2012). Assistente Social pela Prefeitura Municipal de Sarandi-PR. E-mail: sil\_celeste@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país cronicamente marcado pela desigualdade. Diante do abismo que separa uma minoria possuidora de bens, recursos e condições socioeconômicas que lhes garante privilégios e a conservação de suas posições nos altos cumes de nossa pirâmide social, e a grande massa de despossuídos/as que lutam diariamente nas margens da sobrevivência, diferentes práticas de assistência se fizeram presentes ao longo de nossa história como formas de lidar com este contraste social (BEHRING; SANTOS, 2009; YAZBEC, 2009).

Boa parte dos pouco mais de 500 anos de história do país tiveram, como tônica, práticas de caráter assistencialista, caritativas, disciplinadoras e/ou pontuais, seja por parte da Igreja desde o período colonial, seja pelo Estado brasileiro. Como efeito, durante séculos a pobreza, a fome e a exclusão social foram compreendidas e respondidas pelas instituições com ações filantrópicas, moralizantes, baseadas no favor e no clientelismo, culpabilizando os próprios sujeitos pelo fracasso em ascender socialmente (questão de merecimento ou capacidade de superar as dificuldades) e acentuando uma condição de subalternidade e dependência dessas práticas fragmentadas e de pouco efeito sobre suas condições de vida (PINCOLINI, 2021).

Um marco para a tentativa de rompimento e superação dessas perspectivas foi o estabelecimento da assistência social enquanto direito fundamental do/a cidadão/ã e dever do Estado, o que veio com a Constituição Federal de 1988. A partir deste novo paradigma, o poder público passa a se responsabilizar pela proteção social da população, observando princípios, objetivos e metodologias esquadrihadas nas regulamentações posteriores - destacando a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (BRASIL, 1993), a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004) e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS (BRASIL, 2005).

Com isso, as práticas baseadas em benesses, favores, caridade ou de cunho clientelista, que conservavam os sujeitos em suas posições de sujeição e dependência da “boa vontade” das elites e dos governantes, deveriam dar lugar a serviços, programas, projetos e benefícios que contassem com uma efetiva participação da população não apenas no acesso, mas também no planejamento, na execução e na fiscalização dessas ações. As pessoas que necessitam da assistência social saíam, portanto, de um polo meramente passivo – alvos da generosidade, da filantropia ou da solidariedade alheia – para um polo ativo dentro da política, a qual deveria propiciar não somente a proteção em situações emergenciais, mas sobretudo a suplantação das condições de vulnerabilidade a que se encontravam imersas e expostas.

É neste sentido que um dos princípios basilares da atual política de assistência social consiste no respeito à autonomia, que é aludido desde a Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil,

1993), e que se consolida como uma das seguranças básicas a serem garantidas pela Política de Assistência Social (BRASIL, 2005), perpassando as diferentes normativas e orientações oficiais publicadas até o momento.

Tratando-se de um princípio fundamental desta política, é pressuposto básico que este conceito deve estar bem definido e/ou suficientemente delimitado nos documentos que norteiam o trabalho social desenvolvido pelas equipes do SUAS, para que efetivamente a proteção social e o acesso a direitos sejam garantidos pelo poder público à população.

Neste artigo colocamos à prova tal premissa: o conceito de autonomia se encontra definido dentro dos documentos oficiais do SUAS? Se sim, que definição – ou quais definições – recebe? Tal conceito se modifica ou permanece o mesmo ao longo das diferentes publicações oficiais? Enfim, quais sentidos são atribuídos a este conceito?

Para tanto, realizamos uma espécie de rastreamento do conceito de autonomia em alguns dos principais documentos oficiais que normatizam esta política pública, que são: Lei Orgânica da Assistência Social (1993), Política Nacional de Assistência Social (2004), Norma Operacional Básica (2005), CapacitaSUAS (2008), Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (2009), Orientações Técnicas sobre o PAIF volume 1 e volume 2 (2012), Fundamentos ético-políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social (2016), Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2017) e Contribuições para o Aprimoramento do PAIF (2018).

Ao localizarmos o termo no documento, buscamos o contexto de seu uso e se o mesmo recebia alguma definição. Restringindo-nos, nesta pesquisa, às circunstâncias nas quais o conceito se referia à autonomia das pessoas que utilizam os serviços da assistência social, e não ao âmbito político-administrativo, ou seja, à organização dos entes federativos nas esferas municipal, estadual e federal.

Após este levantamento, estabelecemos uma espécie de panorama no qual se vislumbra uma trajetória do conceito dentro dessa política, lançando, ao fim, algumas reflexões. Como pretendemos demonstrar, tal pesquisa, de caráter epistêmico em um sentido amplo, não se caracteriza como mero exercício intelectual, mas de fundamental importância para a prática dos/as profissionais do SUAS. Afinal, que concepções de autonomia estão presentes na política de assistência social, e de que forma se materializam nas ações junto à população?

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Autonomia: do liberalismo à política de assistência social

A palavra autonomia tem origem no grego *autonomía*, composta por *autós*, reflexivo, e *nomos*, lei/regra – ou seja, o que se rege segundo leis/regras próprias. Segundo Ollivier (2005), o conceito tem sua origem na Grécia, a partir da conquista da autonomia política, econômica e militar conquistada por Atenas em relação a outros povos. Embora as reflexões sobre a liberdade, as escolhas, as obrigações, os desejos, vontades e necessidades humanas possam ser encontrados na filosofia grega, afirma o autor que essa conquista política não implicou no senso de uma autonomia particular, pessoal – o indivíduo grego permaneceu, essencialmente, social, voltado ao bem comum.

De acordo com Hall (2006), foi com o declínio da Idade Média, a partir de uma série de transformações sociais, econômicas e culturais que, paulatinamente, promoveram o rompimento com a hegemonia das tradições e das estruturas estáveis, que a concepção de que os indivíduos são dotados da capacidade de regerem suas vidas a partir de seus próprios parâmetros – pessoais e subjetivos – cimentou-se no âmago do novo modo de sociedade nascente.

Neste contexto, o advento do liberalismo deu fundamento à ideia de autonomia individual. De acordo com Máximo (2015), na sociedade liberal o Estado passa a ser considerado legítimo desde que zele pela soberania do indivíduo, preservando sua livre iniciativa e exercício de sua vontade. Segundo o autor:

[...] o projeto liberal é aquele que estabelece a autonomia individual como o valor moral de maior relevância, diante do qual todos os demais estão submetidos e de onde provém a ideia de que o espaço político é inferior ao espaço privado e de que a ética do sujeito se manifesta no âmbito particular e não na ação pública (MÁXIMO, 2015, p. 61).

As sociedades liberais passam, então, a se configurar a partir dessa premissa básica: a crença em uma instância autônoma e livre, o indivíduo, que, como célula da sociedade, a rege a partir do exercício de sua vontade. Como afirma Máximo (2015), a sociedade passa a ser compreendida como o resultado das vontades individuais.

Nestas sociedades constituídas de indivíduos autônomos, segundo Castel (2012), as formas de solidariedades tradicionais que davam suporte identitário aos indivíduos, tais como a filiação familiar ou o pertencimento a uma comunidade, são dissolvidas. As pessoas que não são integradas ao sistema produtivo passam a ser encaradas como problema social, demandando ações por parte do Estado. As proteções sociais se estabelecem, para o autor, como medidas diante da fragilização dos modos de socialização primário e comunitário.

Os poderes públicos recriam proteção e vínculo, mas com um registro completamente distinto daquele do pertencimento a comunidades concretas. Estabelecendo regulações gerais e fundando direitos objetivos, o Estado social também aprofunda ainda a distância em relação aos grupos de pertencimento que, em último caso, não têm mais razão de ser para garantir as proteções (CASTEL, 2012, p. 508).

No contexto brasileiro, essa massa de pessoas desnecessárias ao processo de produção mercantil se forma desde o período colonial. Segundo Franco (1997), os senhores latifundiários concentravam, em si, a posse sobre as terras, sobre os lucrativos empreendimentos mercantis e o poder local, ofertando benefícios, segurança ou meios de subsistência aos desterrados. Esta dominação pessoal, estabelecida por meio de uma trama de compromissos mútuos firmados entre senhor e dependente, constitui uma das marcas mais profundas – e deletérias – de nossa vida social.

Mesmo com as transformações ocorridas na configuração social, política e econômica do país ao longo dos séculos, o domínio pessoal permaneceu arraigado nas relações sociais entre classes subalternas e dominantes, o que acabou configurando as práticas assistenciais por parte do Estado. Segundo Yazbec (2006), estas se constituíram, sobretudo, apoiadas nas matrizes do favor, do clientelismo e da filantropia, dando origem a ações fragmentadas, parciais, descontínuas e privatistas. A assistência social prestada pelo poder público, configurada não enquanto direito, mas benesse, reforçou relações baseadas em vínculos de dependência.

Os marcos legais e regulatórios que inauguraram a Assistência Social enquanto política pública, podem ser compreendidos, à luz de Behring (2009), enquanto estratégias do Estado para regular as tensões oriundas do conflito de classes, buscando conciliar as demandas e necessidades das classes oprimidas e excluídas dos meios de produção com os interesses do capital. Neste sentido, apesar de representarem avanços na perspectiva da garantia de direitos e proteção social à população, no gérmen dessas políticas repousa um contraditório amálgama entre a busca da ruptura com a subalternização, desigualdade e exclusão social/econômica e, ao mesmo tempo, a legitimação da ordem capitalista.

Neste aspecto, Viana (2014) expõe que a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2014) e o Sistema Único da Assistência Social – SUAS (Brasil, 2005) nasceram no contexto de implementação de políticas neoliberais no país, o que vinha ocorrendo desde a década de 1990. Neste contexto, o Banco Mundial – entidade que financia projetos e países, estabelecendo metas, diretrizes e contrapartidas de modo a atender aos interesses do capital – estabelecia para a América Latina medidas a serem implementadas pelos governos locais que reduzissem a pobreza e, ao mesmo tempo, propiciassem o desenvolvimento das potencialidades individuais. Caberia ao Estado, então, fornecer condições para o desenvolvimento das capacidades e habilidades dos indivíduos, em uma

perspectiva de que o pleno exercício da liberdade individual levaria, por consequência, ao desenvolvimento social.

É nesta complexa relação de forças – entre as demandas sociais e as demandas do capital – que o conceito de autonomia se insere nos documentos oficiais da política de Assistência. Vejamos, a seguir, quais concepções sobre este conceito se fazem presentes nos principais documentos regulatórios desta política pública.

## **2.2 A autonomia nos documentos oficiais do SUAS**

Como mencionamos, a autonomia enquanto princípio fundamental se encontra presente desde a Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993), mas não recebe, neste documento, nenhum aprofundamento sobre o que consiste exatamente tal princípio.

Viana (2014), analisando documentos e relatórios do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que deram origem à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005, constatou que a inclusão do conceito de autonomia nesta política social nasceu de uma proposição realizada em uma das reuniões pela professora Adaílza Sposati. Na oportunidade, a proponente justificou que uma nova concepção de assistência social deveria não apenas focalizar no atendimento à pobreza e vulnerabilidades, mas também no desenvolvimento de capacidades, habilidades e potencialidades. Porém, observa Viana (2014) que a autonomia, na ocasião, não recebeu maior aprofundamento conceitual, de acordo com os registros de reuniões do órgão.

É a partir da Política Nacional de Assistência Social - PNAS (Brasil, 2004), portanto, que a autonomia passa a ser mais explorada. Neste documento, constatamos a existência de duas concepções de autonomia: uma mais ligada à capacidade dos indivíduos de proverem suas necessidades básicas e outra à sua capacidade decisória.

Na primeira concepção, a autonomia é compreendida dentro do que se entende por segurança de sobrevivência, uma das seguranças que devem ser garantidas pela proteção social. Neste sentido, a conquista da autonomia é apontada como norteadora das provisões de necessidades humanas (como o direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo). Entende-se que os trabalhos devem se guiar para que o/a próprio/a usuário/a possa prover suas necessidades básicas, excetuando-se crianças, idosos/as ou portadores/as de deficiência ou de restrições (contínuas ou momentâneas) (BRASIL, 2004, p. 31).

Colocada no mesmo patamar da “segurança de rendimento”, a autonomia é condicionada à capacidade laboral e à provisão de sustento, necessárias para que se estabeleça uma “segurança de

sobrevivência”. O conceito adquire, assim, um sentido bastante pragmático: o de um sujeito capaz de prover meios para sua subsistência. Esse significado se torna mais explícito quando o documento se refere à organização dos serviços socioassistenciais no SUAS. No item “proteção social”, temos que a garantia da “segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia” se operacionaliza por meio de benefícios eventuais ou continuados a idosos e pessoas portadoras de deficiência sem fonte de renda, para vítimas de calamidades e emergências e situações de vulnerabilidade, em especial a mulheres chefes de família (BRASIL, 2004, p.40). O documento realiza um pareamento entre “sobrevivência” e “rendimento”, e localiza a autonomia ao lado de ambas, o que nos leva a relacioná-la como uma consequência da capacidade de o indivíduo prover seu sustento por meio de atividades laborais. Isso se evidencia na medida em que a ação proposta para essa segurança a ser afiançada pela política é o fornecimento de benefícios – continuados ou provisórios – a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Mais adiante, no item “segurança de acolhida”, a restauração da autonomia é citada como um dos resultados esperados das ações socioassistenciais voltadas para pessoas em situação de abandono ou isolamento, que se dá a partir da “oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas” (BRASIL, 2004, p.40). Temos, novamente, a conquista da autonomia perpassando pela capacidade de o indivíduo gerir suas necessidades básicas, acrescida de “aquisições pessoais” que se desenvolvem por meio de ações socioeducativas.

A segunda concepção de autonomia do documento, relacionada à capacidade decisória, é apresentada não apenas no âmbito das escolhas pessoais, mas na participação para a construção da própria política de assistência social. Para tanto, segundo o documento, se faz necessária uma nova visão por parte dos profissionais no sentido de fortalecer “espaços de debate, propositura e controle da política” (BRASIL, 2004, p. 54).

A partir da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) (Brasil, 2005), há uma tentativa de superação do foco nos riscos, vulnerabilidades, necessidades e fragilidades das famílias atendidas para a identificação e fortalecimento de suas potencialidades, recursos e capacidades, como observa Viana (2014). Neste sentido a autonomia, tal como encontramos na PNAS (Brasil, 2004), enquanto capacidade de o indivíduo se “autogerir”, quando se refere, sobre os princípios organizativos do SUAS, às ações de proteção para pessoas que atravessam por “ausência temporal ou permanente de autonomia” (BRASIL, 2005, p. 88), destacando situações de drogadição. Reforça-se, ainda, o papel da família como núcleo básico de autonomia.

O documento estabelece que, em articulação com o sistema educacional, as ações da política de assistência social devem visar o desenvolvimento da autonomia garantida por meio da

“ampliação de escolaridade e formação para o trabalho” (Brasil, 2005, p. 88). A autonomia é compreendida, pela primeira vez, enquanto relacionada à escolarização – mas é necessário sublinhar a permanência da vinculação da autonomia à provisão de sustento, pois a educação, aqui, não se relaciona à aquisição de conhecimentos que impacte em sua participação, decisão e controle social, mas se encontra pareada à formação para o trabalho, ou seja, com vistas à sua inserção no mercado de trabalho.

Em seguida, no mesmo documento, a autonomia é caracterizada como uma das finalidades das ações da proteção social da Assistência Social – ao lado da convivência social e do protagonismo –, e que é atingida a partir do desenvolvimento de “capacidades e talentos” das famílias e indivíduos, que se dá por meio de trabalhos que oportunizem “aquisições materiais, sociais, socioeducativas” aos cidadãos (BRASIL, 2005, p. 89).

Enquanto que, na PNAS, a autonomia se encontra dentro da segurança de acolhida e pareada à sobrevivência e rendimento, na NOB/SUAS adquire um status próprio como uma das seguranças afiançadas pela política, ao lado das demais, enquanto “segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social” (BRASIL, 2005, p. 90). Há, também, um salto significativo no uso da palavra “autonomia”, como explícito no trecho abaixo:

A segurança de desenvolvimento de autonomia exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de **capacidades e habilidades** para o exercício do **protagonismo**, da **cidadania**; b) a conquista de melhores graus de **liberdade**, respeito à **dignidade humana**, **protagonismo** e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de **independência pessoal** e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes (BRASIL, 2005, p. 91-92, grifos nossos).

A autonomia, na citação acima, abrange ideais como “protagonismo”, “cidadania”, “liberdade”, “dignidade humana”, “independência pessoal”. Se, por um lado, distanciamo-nos da mera provisão de sustento, por outro o documento entrelaça a autonomia a outras ideias no mínimo complexas e que também não recebem definição, ampliando sobremaneira os possíveis significados do conceito e contribuindo para a manutenção de sua indeterminação.

Em outro documento, denominado “CapacitaSUAS”, em seu Caderno no. 1 (BRASIL, 2008), o “direito à autonomia” é definido como a garantia do respeito às decisões tomadas pelos/as cidadãos/ãs, bem como a garantia de sua “efetiva participação política na construção de processos emancipatórios e exercício pleno de cidadania” (BRASIL, 2008, p. 82). “Emancipação” e “cidadania” são evocados enquanto intimamente relacionados à autonomia; porém, não encontramos, ao longo do documento, definição de emancipação. Já cidadania nos é apresentada como “condição de existência do sujeito de direitos” (BRASIL, 2008, p. 21), e que se fundamenta na liberdade de expressão, na participação social e, justamente, na autonomia dos sujeitos. Encontramos, novamente, um

encadeamento de conceitos interdependentes que, ao não serem devidamente definidos, nos leva a adentrar em uma espécie de ciclo no qual um conceito é explicado a partir de outro, cujo significado também não é explanado.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a) também não define autonomia: o termo é utilizado de maneira genérica ao longo desta referência como algo a ser alcançado, assegurado, desenvolvido, construído, fortalecido, restaurado e preservado, mas sem receber maiores conceituações sobre seu significado. Tal como o documento analisado anteriormente, neste é preservada a ideia de que a autonomia é desenvolvida a partir de um conjunto de “aquisições”. Pormenorizando as ações dos serviços prestados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social para que se produzam seguranças sociais e, no âmbito da proteção social básica, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), a “segurança de desenvolvimento da autonomia” passa a ser atingida a partir de ações concretas, desde o acesso a um documento civil à participação cidadã em organizações sociais e coletivas, dando-nos a ideia de uma certa imprecisão e amplitude no uso deste conceito (BRASIL, 2009, p. 14).

Nas Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS (BRASIL, 2009b), o conceito de autonomia é apenas retomado de acordo com as normativas presentes na PNAS, NOB/SUAS e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, não apresentando novas proposições.

É somente nas “Orientações técnicas sobre o PAIF vol. 1 – O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família, segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” (BRASIL, 2012a), que uma primeira definição de autonomia é explicitada. Amparado em uma definição fornecida por Pereira (2000), o documento apresenta, então, a seguinte definição:

[...] autonomia: capacidade do indivíduo, famílias e comunidade de elegerem objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de colocá-los em prática sem opressões. Tal apreensão se opõe à noção de autossuficiência do indivíduo perante as instituições coletivas ou à ausência de coerções sobre preferências individuais, incluindo os direitos sociais que visam protegê-lo (BRASIL, 2012a, p. 53).

A definição apresentada, na verdade, se trata de um trecho quase literal presente em Pereira (2000). “Quase” porque realiza uma supressão, digamos, sintomática, de uma frase presente no original da autora. Resgatemos tal passagem:

Por autonomia básica entendemos a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões. Isso se opõe à noção de auto-suficiência do indivíduo perante as instituições coletivas ou, **como querem os liberais**, a mera ausência de constrangimentos sobre preferências individuais, incluindo no rol desses constrangimentos os direitos sociais que visam protegê-lo (PEREIRA, 2000, p. 70, grifo nosso).

O/A leitor/a pode notar que o documento oficial omite uma crítica que a autora realiza em relação à concepção liberal de autonomia. E o que “querem os liberais”? Para a autora, nesta concepção o indivíduo é tomado como “uma mônada isolada e calculista na autosatisfação de suas preferências e desejos” (PEREIRA, 2000, p. 72). Tal concepção, ainda, se pauta na lógica de mercado que atribui ao indivíduo o atributo de juiz supremo de seu destino, na defesa de uma inflamada liberdade individual/privada que se contrapõe ao senso de cidadania e a um verdadeiro sentido de autonomia.

Pois bem, qual seria o propósito desta exclusão realizada pelo documento oficial? Esta ocultação/exclusão do trecho em negrito opera uma espécie de assepsia da dimensão crítica proposta pela autora, o que parece revelar certa ambivalência – ou complacência – em relação a uma visão liberal da autonomia. Tal supressão materializa a natureza contraditória das políticas sociais, como pensa Behring (2009), em uma espécie de “solução de compromisso” entre a preservação do modo de produção capitalista e as necessidades sociais.

Voltemos ao documento. O trabalho do PAIF, concernente à segurança de desenvolvimento de autonomia, visa “potencializar a capacidade dos indivíduos e famílias de fazer suas próprias escolhas, a partir de seus valores, crenças e necessidades, e da identificação e enfrentamento dos obstáculos que interferem em materializar suas escolhas” (BRASIL, 2012a, p. 64). Afirma, ainda, a importância de ações que estimulem a participação cidadã, o acesso a direitos e o fortalecimento de potencialidades e habilidades identificadas no acompanhamento técnico.

Já no volume 2 das “Orientações Técnicas sobre o PAIF” (BRASIL, 2012b), encontramos diretrizes mais específicas ao trabalho realizado junto às famílias, por meio de atividades de acolhida, oficinas, ações comunitárias, ações particularizadas e encaminhamentos, por exemplo. O conceito de autonomia adquire um caráter mais prático, remetendo ao respeito pela decisão da família em participar espontaneamente das ações propostas pelo PAIF, não podendo ser coagidas ou tuteladas pelos profissionais.

Nesse documento, são sugeridas duas abordagens metodológicas para o trabalho social com famílias, com vistas a superar o pensamento e as ações baseadas na tutela: a “Pedagogia Problematicadora” de Paulo Freire e a “Pesquisa-Ação”. A primeira é pensada enquanto uma possibilidade de adaptação do universo da educação para a assistência social, propiciando trabalhos com as famílias baseados no diálogo horizontalizado, na historicidade e na perspectiva de transformação social. Inspirado na concepção de Paulo Freire, o qual afirma que a autonomia é constituída nas relações sociais do indivíduo, a partir de “experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitadas da liberdade” (FREIRE, 1996, p. 121), no documento o conceito é compreendido não enquanto um dado *a priori* do ser humano, mas que se

constitui a partir da experiência e ação dos sujeitos nas várias decisões que são tomadas durante suas vidas (BRASIL, 2012b). Já a pesquisa-ação é exposta como possibilidade de pesquisa e intervenção a partir da participação ativa da população, visando a transformação da realidade.

Nos “Fundamentos ético-políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social” (BRASIL, 2016), a conquista de autonomia por parte dos/as usuários/as do SUAS é entendida como fruto do acesso a informações e se manifesta nas escolhas, decisões e realização de projetos de vida, sendo fundamental o papel do Estado para a garantia dessas condições.

O documento faz referência, ainda, à expressão “autonomia relativa” proposta por Iamamoto (2000), para se referir às condições objetivas nas quais se realiza o trabalho no SUAS, ou seja, enquanto trabalhadores/as assalariados/as inseridos/as em um sistema capitalista e num contexto de “disputas de projetos societários e interesses divergentes presentes no campo da política social” (BRASIL, 2016, p. 17). A autonomia do trabalhador do SUAS, portanto, não seria absoluta, devendo ser considerado o conjunto de forças, sua imbricação e, muitas vezes, sua determinação ao contexto econômico e político, que se fazem presentes em seu labor diário junto às famílias.

No documento “Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos” (BRASIL, 2017), a autonomia passa a ser considerada, a partir do estudo de Campos e Campos (2006), como capacidade de os sujeitos e grupos lidarem com as inúmeras relações de dependência que constituem a vida social, e se configura a partir do quanto esses indivíduos e grupos são capazes de realizar escolhas, refletir, criticar e agir no interior dessa trama relacional ao qual, fundamentalmente, se encontram vinculados.

A dimensão de autonomia dos sujeitos aqui é entendida como uma capacidade de lidar com sua rede de dependências, de eleger objetivos e crenças, atribuir-lhes valor com discernimento e colocá-los em prática com a participação e apoio de outros. Assim, **autonomia é sempre uma dimensão relativa** e depende do acesso dos sujeitos à informação, de sua capacidade de utilizar esse conhecimento em exercício crítico de interpretação. Dito de outra forma, autonomia pode ser expressa pela maior capacidade dos sujeitos de compreenderem e agirem sobre si mesmos e sobre o contexto, conforme objetivos democraticamente estabelecidos (BRASIL, 2017, p. 16).

O trecho, inspirado em Campos e Campos (2006), traz também uma nítida referência a Pereira (2000), autora presente nas “Orientações técnicas sobre o PAIF v. 1” (BRASIL, 2012a), embora não citada neste momento. Compreende-se, então, que a autonomia é interdependente, constituída ao longo das experiências decisórias tomadas pelo sujeito ao longo da vida – o que nos remete à definição dada por Paulo Freire e presente nas Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012b). O documento é o primeiro a se contrapor explicitamente ao que denomina “teorias de mercado” ou “posição conservadora”, que compreendem as ações de proteção social como geradoras de indivíduos

acomodados ou dependentes e, portanto, desadaptados para participação em uma sociedade regida pela lógica do mercado e pautada na competição entre seus membros. Neste momento de crítica, o documento também cita Sposati (2002), para afirmar que os programas sociais no contexto neoliberal atribuem ao indivíduo a responsabilidade para superação das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, estabelecendo, em lugar de garantias, permanências temporárias ou ineficientes para a autonomia e segurança sociais.

O documento “Contribuições para o Aprimoramento do PAIF: gestão, família e território em evidência” (BRASIL, 2018), fecha nossa passagem pelas normativas e referências oficiais constatando, a partir de entrevistas realizadas com profissionais e famílias atendidas, que o desenvolvimento da autonomia, enquanto uma das cinco seguranças afiançadas pelo SUAS por meio do acompanhamento PAIF, não é facilmente identificada nos discursos dos/as pesquisados/as. Depois dessa trajetória entre os documentos que fundamentam o SUAS, na qual constatamos exatamente a falta de definição do conceito, nos perguntamos se seria esperado um resultado diferente na pesquisa. Ora, se o conceito não é suficientemente definido nas fundamentações da política, como esperar que as pessoas que lidam com ela, na prática, sejam capazes de identificá-lo no cotidiano?

O documento em questão não problematiza essa dificuldade de identificação do que seria a autonomia, afirmando que “ainda que o termo não seja mencionado pelos trabalhadores e pelas famílias, considera-se alcançada a autonomia desde que os usuários usufruam dos recursos ofertados pelo serviço” (BRASIL, 2018, p. 23). A autonomia estaria sendo garantida, em tese, mesmo que os profissionais não saibam defini-la nem localizá-la em seu trabalho, mas que se concretiza no cotidiano do trabalho PAIF, sobretudo por meio da ação dos indivíduos sobre si e sobre seus respectivos contextos e na garantia de seus direitos.

Pois bem, caro/a leitor/a: é com essa espécie de oxímoro, definindo um conceito a partir de sua indefinição, que encerramos este panorama da autonomia nos documentos oficiais aqui analisados. Como podemos pensar a autonomia, princípio basilar da política de Assistência Social, tendo em vista sua indefinição conceitual nos documentos oficiais do SUAS?

### **3 CONCLUSÃO**

Ao acompanharmos a trajetória e as configurações assumidas pelo conceito de autonomia ao longo dos documentos oficiais pertinentes à Política Nacional de Assistência Social, consideramos que a inconsistência do conceito de autonomia dentro das referências do SUAS parece expressar a tensão referida por Behring (2009), no contexto de uma sociedade liberal organizada por um sistema econômico capitalista, fundado na desigualdade e na exclusão social. Essa hipótese se sustenta, pois,

ao mesmo tempo em que os documentos apresentam avanços no sentido de romper com práticas assistencialistas baseadas na subalternidade, buscando fortalecer a participação social, em diversos trechos a noção de autonomia apresentada manifestam certa proximidade com o ideal de sujeito liberal.

A ausência de aprofundamento e discussão sobre o conceito de autonomia nas reuniões do CNAS que precederam a publicação da PNAS, como nota Viana (2014), resultaram na assunção de concepções muito próximas das proposições do Banco Mundial e de seu marco liberal defendido para as políticas sociais da América Latina. É o que vislumbramos na NOB/SUAS (BRASIL, 2005) quando, nas diretrizes estipuladas para o trabalho social, estas se apoiam, sobretudo, em ações que visam o desenvolvimento de capacidades que devem ser adquiridas pelos sujeitos para que os mesmos, a partir do florescimento e manifestação de seus “talentos” internos, adquiram competências e habilidades para a superação da situação de vulnerabilidade – e, ao fim, se constituam enquanto sujeitos autônomos. Reverbera uma ideia de autonomia muito contígua à sua concepção liberal, centrada no indivíduo e no desenvolvimento de suas capacidades internas, como argumenta Máximo (2015).

Como explicitamos, o documento “Orientações técnicas sobre o PAIF vol. 1” (Brasil, 2012a), ao apresentar uma definição para autonomia, realiza uma espécie de assepsia da crítica à concepção liberal que se encontra presente na referência que a fundamenta, o que manifesta, pensamos, uma complacência com tal ideário.

O mesmo documento propõe, ainda, um entrelaçamento entre autonomia e protagonismo, este definido enquanto capacidade de exercer a “independência e a autodeterminação” em diversos âmbitos da vida, dando “visibilidade pública aos seus anseios, interesses, necessidades, demandas e posicionamentos” (BRASIL, 2012a, p. 54). Conforme expõe Cordeiro (2008), esta palavra tem origem no grego, *protagonistes*, composta por *protos*, “primeiro”, e *agonistes*, “ator, competidor”, e significa “ator que desempenha o papel principal numa peça”. Ou seja, um conceito que coaduna com o contexto de uma sociedade competitiva, focando sua atenção no indivíduo, que deve se sobressair diante de seu contexto, sendo a vida coletiva entendida enquanto um espaço para as expressões internas do sujeito – segundo Máximo (2015), uma concepção liberal de sociedade formada a partir da somatória das vontades individuais, ignorando suas determinações históricas e sociais. Como afirma Viana (2014):

Autonomia e protagonismo nessa perspectiva contribuem para a reprodução e disseminação do marco liberal ao caracterizarem-se como produto final de um processo de responsabilização das famílias e indivíduos pela superação das condições de pobreza, à medida que aprendem a contar e mobilizar tanto os atributos pessoais que dispõem quanto a rede de relações que estabelecem para solucionar as questões de desigualdade que lhes atingem (VIANA, 2014, p. 195).

O atrelamento entre autonomia e a provisão de seus próprios meios de proteção e subsistência, presente em grande parte dos documentos analisados, também parece harmonizar com a lógica capitalista e liberal de conceber os indivíduos enquanto, em um plano ideal, não-dependentes do Estado. De acordo com Sposati (2013), por este viés concebe-se que os/as usuários/as do SUAS devem superar sua condição de beneficiários/as e adentrarem no mundo do trabalho, se tornando mão de obra remunerada. Neste prisma, os esforços das equipes são centrados, frequentemente, em ações socioeducativas, fornecendo aos usuários aprendizagens para o exercício de algum labor para que possam, individualmente, depender apenas de seus próprios esforços para a superação de sua atual condição de dependência. Em geral, são oferecidos cursos profissionalizantes para que a pessoa, supostamente “autônoma”, suplante sua vulnerabilidade socioeconômica. Nessas práticas, a autonomia não passa pelo vínculo e pelas relações familiares e comunitários, mas pelo reforço de características individuais, visando o exercício de alguma ocupação que rompa sua condição de beneficiário. Segundo Castel (2012), tais esforços, ao fim, acabam muitas vezes apenas colaborando para a elevação do nível de qualificação dos desempregados, pois sua inclusão no mercado de trabalho não depende apenas de seus esforços pessoais ou respectivas escolarizações, mas da conjuntura econômica e política local e global.

Souza (2016) critica a ideia, fundamentada em uma visão individualista, de que autonomia seja o mesmo que a não-dependência de serviços e benefícios socioassistenciais. Nessa óptica, nega-se a política de assistência social enquanto direito do cidadão, na medida em que se pensa que o indivíduo não deva necessitar dela. Para a autora, a autonomia consiste em um “conceito associado à liberdade do indivíduo em fazer suas escolhas e gerir sua vida” (p. 142), sem que isso signifique independência do Estado ou que simplesmente a transferência de renda proporcione autonomia. Embora o acesso ao trabalho e a renda sejam aspectos importantes, a autonomia deve ser desassociada de uma relação intrínseca entre ambas. Nesse sentido, um beneficiário de programas sociais pode gerir sua vida com autonomia tanto quanto – ou mais que – um indivíduo não beneficiário.

Ao mesmo tempo em que encontramos significativos rastros desta concepção liberal de indivíduo autônomo, é preciso sublinhar que os documentos apresentam, contraditoriamente, avanços em relação ao trabalho, à proteção e à participação social, sobretudo quando evocam a Pedagogia Problematicadora e a Pesquisa-Ação como metodologias que propiciam a emergência da autonomia dos sujeitos (BRASIL, 2012b) e quando, em documentos mais recentes (BRASIL, 2017), explicitamente se coloca na contracorrente do conservadorismo e da lógica de mercado, apontando para uma possibilidade de superação do paradigma liberal ao considerar a autonomia do/a usuário/a enquanto relacionada ao contexto social e à rede de relações de dependência estabelecidas pelos sujeitos.

O ser humano, enquanto ser social, só pode ter sua autonomia pensada a partir das relações de dependência. Como afirma Kinoshita (2010), quanto maior o número de laços e vínculos de dependência, mais autônomo é o sujeito, pois passa a contar com um leque maior de possibilidades, caminhos e ordenamentos para sua vida. Neste sentido, podemos pensar que *toda autonomia é relativa*, ou seja, não existe (senão idealmente) enquanto valor absoluto, axiomático, mas determinada pela complexa trama de condições e fatores econômicos, políticos, sociais e históricos. Assim, não apenas o/a trabalhador/a da Assistência Social se encontra inserido em um campo de conflitos e contradições próprias de um sistema capitalista e goza de uma autonomia relativa, como pensa Iamamoto (2000), mas também os indivíduos e famílias atendidas por este/a profissional.

Se, em uma perspectiva crítica, a autonomia somente pode advir com a superação do modo de produção capitalista, já que, neste, o ser humano é alijado de si mesmo, de seu trabalho e do que produz, na medida em que é explorado pelos detentores do capital e dos meios de produção (Silva, 2004), como pensar em uma autonomia que não se baseie na emancipação humana? O trabalho social com famílias dentro do SUAS, mais do que visar a adequação dos sujeitos ao sistema econômico vigente, em trabalhos centrados em sua inserção ao mercado de trabalho, nos parece ser de fundamental importância quando pautados em ações que possibilitem a compreensão de si mesmos/as como seres históricos, desconstruindo a lógica da meritocracia e de culpabilização individual pelas situações nas quais se encontram, ao mesmo tempo propulsionando para a transformação de suas perspectivas e realidades, por meio do fortalecimento do senso de pertença comunitária e pela participação social efetiva, não apenas *pro forma*, dentro da política de assistência e na vida pública.

Em suma, podemos notar que o ideal de sujeito autônomo, concepção basilar para o liberalismo e muito cara à manutenção do capitalismo, se encontra nas entranhas das orientações, normativas e referenciais da política de Assistência Social, por vezes de maneira explícita, por vezes de maneira subliminar, latente, não manifesta, e que pode ser apreendida a partir da análise tal como propomos neste estudo. A ausência de debates e aprofundamento deste conceito, tanto na política de assistência social quanto nas produções acadêmicas de Psicologia e Serviço Social, como observam Cordeiro (2018) e Silva (2004), respectivamente, contribuem para seu uso acrítico, impreciso e, por conseguinte, consonante com o espírito liberal e neoliberal.

Pensar a autonomia de maneira crítica, relativa, que se configura dentro de um contexto histórico, social e econômico, não significa reduzir sua importância ou restringir seu alcance; pelo contrário, compreender o conceito indissociavelmente de uma materialidade na qual se produz potencializa sua força transformadora da realidade, salvaguardando os/as profissionais de depositarem, na população atendida, ideais abstratos e condizentes com uma lógica liberal a serem atingidos – o

que, pensamos, reforça a lógica excludente e individualista de nossa sociedade, o que se torna mais perigoso em tempos nos quais o espírito neoliberal parece ressurgir com mais força.

## REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara Moraes. Questão social e direitos. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 267-283.

BRASIL. Lei nº 8.742/1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas SUAS: configurando os eixos de mudança**. Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF: o Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família**, segundo a Tipificação nacional dos Serviços Socioassistenciais. Vol. 1. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF: trabalho social com famílias do Serviço de Atendimento e Proteção Integral à Família – PAIF**. Vol. 2. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Contribuições para o aprimoramento do PAIF**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2018.

CAMPOS, Gastão Wagner de Souza; CAMPOS, Rosana Teresa Onocko. Co-construção de autonomia: o sujeito em questão. In: CAMPOS, Gastão Wagner de Souza et al (coord.). **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2006. p. 669-688.

CASTEL, Roberth. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2012.

CORDEIRO, Mariana Prioli. A psicologia no SUAS: uma revisão de literatura. **Arquivos brasileiros de psicologia**. Rio de Janeiro, v. 70, n. 3, p. 166-183, 2018.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

IAMAMOTO, Maria Vilela. **O serviço social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2000.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

KINOSHITA, Roberto Tykanori. Contratualidade e reabilitação psicossocial. In: PITTA, Anna (Org.). **Reabilitação psicossocial no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 55-59.

MÁXIMO, Mário Motta de Almeida. As limitações do conceito de autonomia no liberalismo. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, 2015. p. 59-67.

OLLIVIER, Blaise. Autonomia. In: BARUS-MICHEL, Jacqueline; ENRIQUEZ, Eugene; LÉVY, André. **Dicionário de Psicossociologia**. Forte da Casa: Climepsi, 2005, p. 24-32.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas básicas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PINCOLINI, Ana Maria Franchi. **Psicologia que sobe o morro e desce ladeira**: vinhetas não (?) clínicas de atuação da psicologia no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Curitiba: Appris, 2021.

SILVA, Carla Andréia Alves da. O sentido da reflexão sobre autonomia no Serviço Social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 6, n. 2, 2004.

SOUZA, Fátima Valéria Ferreira de. Inclusão produtiva. In: FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; HELLMAN, Aline Gazola (orgs.). **Dicionário crítico**: política de assistência social no Brasil. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, p. 141-143.

SPOSATI, Adailza. Regulação social tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa: 2002.

SPOSATI, Adailza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 116, p. 652-674, 2013.

VIANA, Roberta Rangel. **Protagonismo e autonomia na Política Nacional de Assistência Social/PNAS e no Sistema Único da Assistência Social/SUAS**: reflexões necessárias. 194 f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade

Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

YAZBEC, Maria Carmelita. Os fundamentos históricos e teórico metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 143-163.

YAZBEC, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2006.