

**GESTÃO DO TRABALHO  
NO ÂMBITO DO SUAS:  
UMA CONTRIBUIÇÃO  
NECESSÁRIA PARA  
RESSIGNIFICAR AS OFERTAS  
E CONSOLIDAR O DIREITO  
SOCIOASSISTENCIAL**

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME  
SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DO SUAS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA DE RH DO SUAS

# GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS:

UMA CONTRIBUIÇÃO NECESSÁRIA  
PARA RESSIGNIFICAR AS OFERTAS E  
CONSOLIDAR O DIREITO SOCIOASSISTENCIAL

# EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil | **Dilma Roussef**

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | **Michel Temer**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome | **Tereza Campello**

Secretário Executivo | **Rômulo Paes de Sousa**

Secretário Executivo Adjunto | **Marcelo Cardona**

Secretária Nacional de Assistência Social | **Denise Colin**

Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional | **Maya Takagi**

Secretário Nacional de Renda de Cidadania | **Tiago Falcão**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação | **Paulo Jannuzzi**

Secretária Extraordinária de Erradicação da Pobreza | **Ana Fonseca**

## SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Secretária Adjunta / **Valéria Gonelli**

Diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social | **Simone Albuquerque**

Diretora de Proteção Social Básica | **Aidê Cançado Almeida**

Diretora de Proteção Social Especial | **Telma Maranhão Gomes**

Diretora de Benefícios Assistenciais | **Maria José de Freitas**

Diretora da Rede Socioassistencial Privada do SUAS | **Carolina Gabas Stuchi**

Diretor Executivo do Fundo Nacional de Assistência Social / **Antonio Jose G. Henriques**

# GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS:

UMA CONTRIBUIÇÃO NECESSÁRIA  
PARA RESSIGNIFICAR AS OFERTAS E  
CONSOLIDAR O DIREITO SOCIOASSISTENCIAL

## PUBLICAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Organização | José Crus

Edição de Textos:

José Crus

Jucimeri Isolda Silveira

Miriam de Souza Leão Albuquerque

Rosário de Maria da Costa Ferreira

Equipe de Coordenação Geral de Implementação e Acompanhamento da Política de RH do SUAS - CGIAP-RH/DGSUAS

José Crus (Coordenador Geral)

Eliana Teles do Carmo

Divainne Jozé de Souza

Eliane dos Reis Mota

Francisca Alves de Carvalho

Miriam de Souza Leão Albuquerque

Rosário de Maria da Costa Ferreira

Consultor da Gestão do Trabalho

Juliano Suzin dos Santos

Projeto Gráfico e Diagramação | Raimundo Aragão

Revisão

José Crus

Simone Aparecida Albuquerque

Tiragem | 15.000 exemplares

Impressão | Gráfica e Editora Brasil

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.  
GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS: Uma contribuição  
Necessária. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência  
Social, 2011.  
176 p. ; 23.

ISBN: 978-85-60700-56-1

1. Gestão do Trabalho no SUAS, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil.  
3. Assistência social, Brasil.

CDU:

© 2010 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.  
Todos os direitos reservados.  
Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.  
Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS  
Edifício Ômega, SEPN W3, Bloco B, 2º andar, Sala 229 - CEP: 70.770-502 - Brasília, DF  
Telefone: (61) 3433-8774/8776 Fax: (61) 3433- 8773  
www.mds.gov.br  
Fome Zero: 0800-707-2003  
Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: capacitասuas@mds.gov.br

Advertência: O uso da linguagem que não discrimine nem estabeleça a diferença entre homens e mulheres é uma preocupação deste documento. O uso genérico do masculino foi uma opção inescapável em muitos casos. Mas fica o entendimento de que o genérico do masculino se refere a homem e mulher.

Os consultores da Gestão do Trabalho foram contratados no âmbito do Projeto de Fortalecimento Institucional para a Avaliação e Gestão da Informação do MDS (BRA/04/046) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Denise Colin ..... 7

GESTÃO DO TRABALHO: CONCEPÇÃO E SIGNIFICADO PARA O SUAS

Jucimeri Isolda Silveira ..... 9

O TRABALHO E OS TRABALHADORES DO SUAS: O ENFRENTAMENTO  
NECESSÁRIO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Raquel Raichelis ..... 39

A ALIANÇA ESTRATÉGICA ENTRE OS TRABALHADORES E OS USUÁRIOS  
DO SUAS

Maria Luiza Amaral Rizzotti ..... 65

EQUIPES DE REFERÊNCIA NO SUAS E AS RESPONSABILIDADES DOS  
TRABALHADORES

Egli Muniz ..... 87

O RECONHECIMENTO DE CATEGORIAS PROFISSIONAIS DE NÍVEL  
SUPERIOR NO SUAS: APONTAMENTOS EXTRAÍDOS DO “ENCONTRO  
NACIONAL DOS TRABALHADORES DO SUAS

Joaquina Barata Teixeira ..... 123

A CONSOLIDAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA  
NO SÉCULO XXI: O DESAFIO DA EDUCAÇÃO PERMANENTE COMO  
PRINCÍPIO ESTRATÉGICO NA GESTÃO DO TRABALHO

Alba Maria Pinho de Carvalho e Irma Martins Moroni da Silveira ..... 141

MESA DE NEGOCIAÇÃO: INSTRUMENTO DE GESTÃO NO SUAS

Eliana Teles do Carmo e Rosário de Maria da Costa Ferreira ..... 171

---

# APRESENTAÇÃO

Este livro conta com a valiosa contribuição de autoras que possuem expertises no tema da Gestão do Trabalho e que vêm colaborando ao longo do tempo com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Brasil. São reflexões que contribuem com a materialização da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), pactuada na Comissão Intergestores Tripartite – CIT e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução CNAS nº 269/2006.

No início do século XXI, o Brasil vivencia um novo contexto de avanços e conquistas na constituição da Política da Assistência Social. Um marco histórico é a alteração da Lei nº 8.742/93, pela Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011, que inclui dentre outros objetivos da gestão do SUAS a implementação da Gestão do Trabalho e a Educação Permanente na assistência social, brindando a institucionalização do SUAS.

Atualmente o SUAS conta com uma ampla rede de proteção social constituída por mais de sete mil Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, em todo território nacional, e mais de dois mil Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, implantados municípios acima de 20.000 habitantes e/ou que apresentam demandas. Ainda conta, com um contingente expressivo de trabalhadores e trabalhadoras que além de mediar e garantir direitos devem ter os seus garantidos por meio de concurso público; com planos de carreira, cargos e salários; condições condignas de trabalho; e capacitação baseada nos princípios da educação permanente e na interdisciplinaridade. Esta lógica de estimulação do SUAS exige o rompimento de paradigmas

pautado em práticas conservadoras, clientelistas e preconceituosas na assistência social.

Desde 2005 todos os esforços dos gestores e trabalhadores da assistência social foi voltado para a implantação do SUAS, seis anos se passaram. Chegamos numa segunda etapa, aprimorar a gestão do sistema e contribuir com a qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais, com a finalidade de garantir respostas positivas às demandas dos usuários na proteção social.

Portanto, urge nesse contexto, a necessidade de um processo formativo, com base no princípio da educação permanente, para todos os atores do Sistema. O SUAS tem exigido cada vez mais um trabalhador comprometido com a realização e a ampliação do direito socioassistencial. Nessa esteira, a Gestão do Trabalho se configura como área de abrangência que vai tratar do Trabalho e dos Trabalhadores com o propósito de produzir e disseminar conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades, potencialidades e competências técnicas, éticas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública.

A temática do trabalho e dos trabalhadores no SUAS é um desafio a ser enfrentado. A perspectiva crítica que a Política de Assistência Social brasileira se propõe realizar voltada ao atendimento de necessidades sociais e comprometida com a consolidação dos direitos socioassistenciais, além de inovar ao instituir um novo modo de gestão pública do trabalho, supera com o velho paradigma do assistencialismo e paternalismo arraigado historicamente nas políticas de proteção social do País.

Esta publicação traz importantes contribuições para a implementação da Gestão do Trabalho e da Educação Permanente na Assistência Social. Boa leitura!

**Denise Colin**

Secretária Nacional da Assistência Social

# GESTÃO DO TRABALHO: CONCEPÇÃO E SIGNIFICADO PARA O SUAS

**JUCIMERI ISOLDA SILVEIRA\***

## 1. Contextualizando a gestão do trabalho no SUAS

Em cumprimento às diretrizes da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei n. 8742/93), o Sistema Único de Assistência Social - SUAS inaugura um novo marco regulatório que expressa a construção do conteúdo específico da assistência social na proteção social brasileira, desencadeando e dinamizando processos de democratização e de qualificação do acesso aos direitos, com conseqüente ampliação do Estado.

Em tempos de reforma na área, a Lei 12.435/11 incorpora os avanços estruturantes do Sistema, transitando de pacto político construído nas instâncias da assistência social, para definição legal, o que atribui relativa segurança normativo-jurídica aos municípios no acesso ao fundo público, e possibilidades da ampliação de um direito positivo e reclamável, pro-

.....  
\* ASSISTENTE SOCIAL, PROFESSORA DO DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DA PUCPR, MESTRE EM SOCIOLOGIA PELA UFPR, DOUTORANDA EM SERVIÇO SOCIAL NA PUCSP, CONSULTORA EM GESTÃO DO TRABALHO DA SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SNAS/MDS E ASSESSORA TÉCNICA DO FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS/AS DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL - FONSEAS. JUCIMERI.SILVEIRA@YAHOO.COM.BR. RUA FRANCISCO MARAVALHAS, 178, SOB 02, JARDIM DAS AMÉRICAS, CURITIBA, PARANÁ. CEP: 81.540-360.

---

cesso que permite maior densidade política para dentro do SUAS e na relação intersetorial com as demais políticas de proteção social.

Os ordenamentos institucionais e os direcionamentos políticos, inegavelmente, têm impulsionado condições objetivas para a reconfiguração do trabalho desenvolvido na gestão e no atendimento prestado à população, o que contribui no enfraquecimento das marcas históricas de descontinuidade, frágil regulamentação democrática e residualidade das ações combinada com o assistencialismo funcional à cultura política do mando e do favor.

O SUAS possibilitou, em seus primeiros anos de implementação, a construção de referência estatal na regulação e na expansão unificada do acesso a um direito que possui uma complexa peculiaridade: é específico no acesso à proteção social não contributiva, ou seja, na transferência de renda necessária ao enfrentamento da questão social cuja base expressa desigualdade estrutural, com histórico de ampliação significativa da riqueza na mesma proporção do crescimento da pobreza, e de uma cultura de criminalização e controle dos pobres; é transversal na medida em que sua dimensão assistencial comparece nas demais políticas e nas medidas necessárias à efetivação da proteção social, ocupando o lugar de uma política estratégica na ampliação da agenda pública para os demais direitos.

Tal natureza, específica e intersetorial, atribui à assistência social um potencial democratizador e mesmo emancipador na dimensão política, quando são operados processos que revelam e saturam a realidade em SUAS contradições, além de impulsionarem protagonismos políticos, controle democrático e adensamento das formas de organização popular, com conseqüente fortalecimento de um projeto ético-político que recusa toda forma de discriminação, preconceito, violações de direitos, naturalização conservadora da desigualdade social.

Alguns avanços expressam uma progressiva adesão federativa, sob as bases de uma nova cultura na área e efetivo comando nacional, aos processos indutores essenciais, a exemplo do repasse continuado e regular fundo a fundo, da democratização da informação, dos novos

---

mecanismos de identificação de necessidades no âmbito dos territórios e do reordenamento da relação entre o público e o privado, além do referenciamento de serviços estatais nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS.

O novo estágio do SUAS anuncia uma agenda política e institucional consistente na consolidação dos avanços normativos que demarcam o lugar da assistência social na democratização do Estado e da sociedade, o que exigirá do próprio Sistema aprimoramentos no desenvolvimento das responsabilidades de gestão e adensamento ético e técnico ao trabalho social operado na rede socioassistencial. Esta agenda política qualifica e efetiva a visibilidade da gestão do trabalho como um componente indutor central na consolidação do SUAS.

A base legal da política de assistência social e sua institucionalidade atribuem centralidade às condições de acesso aos direitos, particularmente pela gestão do trabalho. O reordenamento político-administrativo e a implantação de estruturas, equipamentos e serviços, justificam a importância de um tratamento político e regulatório à gestão das condições técnicas, políticas e institucionais em que são realizados o trabalho, a gestão e o controle social.

A Norma Operacional de Recursos Humanos - NOB/RH/SUAS é o grande marco político e institucional na gestão do trabalho por disciplinar seus atributos essenciais e alguns parâmetros transformados em requisitos relacionados ao financiamento e ao reconhecimento público da adesão dos entes federativos ao SUAS, na aplicação relacionada com Norma Operacional Básica - NOB/SUAS/05.

A NOB/RH/SUAS já estabelece regras que qualificam a gestão e os serviços, como a definição de coordenações de CRAS e de CREAS a serem ocupadas por servidores com nível superior, do quadro próprio e com experiência em trabalhos comunitários e gestão de serviços, programas, projetos e benefícios. No campo da gestão foram definidas funções essenciais vinculadas à necessária composição de um quadro

de profissionais de referência para o desenvolvimento de atribuições de gestão do sistema municipal, planejamento, gerenciamento, coordenação, gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social e do sistema de informação, monitoramento e avaliação.

A Lei n. 12.435/11 oferece as bases legais que legitimam um processo induzido em nível central, no âmbito do governo federal e nas instâncias políticas da assistência social, por justamente prever a implementação da gestão do trabalho e da educação permanente como um dos objetivos de gestão do SUAS, estabelecendo a perspectiva da unificação dos entes federativos no sistema descentralizado e participativo.

Gestão do trabalho no SUAS supõe, especialmente, a criação e a manutenção de estruturas de referência técnica e institucional para a orientação e o apoio permanentes; a regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho na assistência social, a serem pactuados e submetidos ao controle democrático da sociedade civil organizada e atuante nas mesas de negociação e nos conselhos e instâncias de pactuação; a formação de uma ampla rede de formação permanente, com envolvimento das instituições de referência na área e organizações profissionais; a implantação e unificação de sistemas públicos de informação e controle dos processos de capacitação e acompanhamento da gestão do trabalho.<sup>1</sup>

Neste sentido, seguindo a diretriz da descentralização com participação e da construção de pactos que expressem a cooperação e a disputa democrática no âmbito das instâncias, a gestão do trabalho é dinamizada e fortalecida pela própria organização dos trabalhadores nestas instâncias, particularmente nas mesas de negociação, nos conselhos e nos fóruns autônomos, que cumprem o objetivo de alargar a agenda política e conquistar regulações condizentes com compromissos

<sup>1</sup> O processo de organização da gestão do trabalho passa pela reorganização de demandas às instâncias. A mesa de negociação na assistência social deverá incorporar matérias de trabalho que ultrapassem as conhecidas demandas salariais e de vínculos, tratadas até então de forma marginal. Matérias de gestão do trabalho transversais na relação das instâncias serão reposicionadas ou discutidas conjuntamente, considerando as competências de cada instância, a exemplo do financiamento e critérios de partilha que impliquem recursos humanos.

democráticos, as conquistas do trabalho e a ampliação dos direitos, na esfera pública da assistência social.

## **2. SUAS: novo estágio, novos desafios para a gestão do trabalho**

A complexidade e a novidade que circunscrevem o significado da gestão do trabalho têm exigido a adoção de processos unificados para esta construção ampla e coletiva, o que sinaliza o desafio quanto à difusão de uma consistente racionalidade na área com direcionamento ético-político orientador das estratégias estruturantes e dos processos continuados, que extrapolam mecanismos gerenciais de organização do trabalho e capacitações pontuais.

A desprecarização dos vínculos e demais condições de trabalho, constitui estratégia central na efetivação do SUAS, contribuindo diretamente na qualificação dos serviços. Dessa forma, os pactos entre os entes federados apontam para o cumprimento de responsabilidades compartilhadas, com avanços sólidos a depender da organização dos próprios trabalhadores e do controle democrático. Evidente que os desafios sinalizados na agenda política do SUAS, com impactos fundamentais na gestão do trabalho, anunciam patamares progressivos a serem percorridos nos pactos de aprimoramento da adesão de estados, do Distrito Federal e dos municípios ao Sistema, no contexto de sua regulamentação e consolidação.

O cenário histórico de precarização das condições do trabalho no âmbito da política pública de assistência social e os processos recentes que expressam os compromissos institucionais pela estruturação da gestão do trabalho, em seus mecanismos regulatórios, estratégias e instâncias, configuram uma conjuntura propícia à indução da qualificação permanente das condições de trabalho e das respostas técnicas e éticas na prestação dos serviços e no desenvolvimento das funções de gestão.

O primeiro estágio de implementação do SUAS pode ser considerado o período marcado pela aprovação da Norma Operacional Básica de Assistência Social - NOB/SUAS/05 e da NOB/RH/06, até a recente

regulamentação do SUAS pela Lei 12.435/11, além da atual pactuação dos conteúdos da próxima Norma Operacional do SUAS. Nessa primeira fase as definições normativas induziram a habilitação municipal e a adesão dos estados por meio do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e Distrito Federal.<sup>2</sup>

A lógica central do SUAS na primeira e estruturante fase é o acesso ao fundo público condicionado ao cumprimento de requisitos e de reordenamentos implicados direta ou indiretamente na gestão do trabalho: (I) equipes técnicas nos equipamentos públicos estatais e serviços socioassistenciais, considerando patamares relativos aos níveis de gestão; e (II) estruturação de condições mínimas de funcionamento das instâncias, com formatação de mecanismo de acompanhamento e patamares a serem atingidos.

Portanto, os entes federados implementaram o SUAS e configuraram particularidades quanto aos investimentos financeiros, a organização político-institucional correspondentes às funções da política, a capacitação na área, a estruturação da gestão da informação, o monitoramento e avaliação, o acesso aos serviços, entre outros componentes.

O SUAS iniciou um processo de nacionalização do direito à assistência social com avanços extraordinários empreendidos na perspectiva da consolidação de controles públicos democráticos nas instâncias políticas do SUAS; alinhamento conceitual do conteúdo específico da assistência social na proteção social brasileira; construção de referência estatal; aproximação e modelagem de novas ferramentas de análise de territórios para definição e reordenamento de serviços; estabelecimento de novas bases para a vinculação das entidades e organizações na rede socioassistencial; entre outros. No entanto, constatam-se fragilidades políticas e institucionais que não podem ser desprezadas na construção

<sup>2</sup> O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal expressa a adesão desses entes federados ao SUAS e possuem importantes prioridades e ações relacionadas com a estruturação progressiva, nos próximos quatro anos, da gestão do trabalho, implicando desde reordenamento institucional até adequação de servidores a partir de estudo de necessidades.

deste novo patamar planejado e impulsionado pela temática central das Conferências de 2011.

Não obstante serem efetivados mecanismos democráticos indutores do pacto federativo na assistência social, alguns constrangimentos típicos da descentralização político-administrativa das políticas públicas no Brasil, tendo em vista, ainda, a cultura política enraizada, são identificados e compõem o conjunto de problematizações dimensionadas por aspectos a serem enfrentados no âmbito do Sistema e outros que são complexos e externos, mas igualmente desafiadores na gestão do trabalho.

Importante destacar que o SUAS combinou avanços institucionais e rearranjos na organização dos serviços e da gestão. Esses últimos revelam insuficiências de investimentos compartilhados; manutenção de vínculos precarizados, a exemplo de contratos temporários e dos pregões eletrônicos; ausência ou insuficiência de concursos públicos; definição de equipes sem perfil adequado, baixos e imorais salários; ampliação de demandas inerentes às equipes técnicas do sistema de justiça, segurança pública, saúde e educação; demandas territoriais ampliadas pela ausência de planejamento, gerando superexploração, desgaste emocional e mesmo danos de saúde mental; práticas gerenciais burocráticas e “produtivistas”, descaracterizando os objetivos dos serviços; ausência de registros, avaliações participativas; instalação de equipamentos sem acessibilidade e condições materiais de funcionamento; entre outros aspectos.

Esta fase é marcada, no que tange ainda às fragilidades, pelo aumento exponencial de trabalhadores sem qualificação suficiente ou desenvolvendo atividades de caráter tradicional e mesmo conservadoras, coerentes com o padrão histórico de Estado em sua feição penal, no binômio “assistência-repressão”, mesmo sob a vigência de novos instrumentos normativos e democráticos; os processos de “criminalização” dos pobres e dos movimentos sociais; o manejo de vidas privadas; o imediatismo das ações que pouco ou nada impactam nas condições de vida da população, ao contrário reproduzem material e imaterialmente a

subalternidade, o que é absolutamente incompatível com as conquistas democráticas nesta política.

O monitoramento e a avaliação de alguns requisitos que compõem padrões progressivos de desenvolvimento dos CRAS e CREAS configuram uma escala nacional, o que é importante para o atual estágio, pois está centrado nos objetivos de correção de disparidades na implementação do SUAS e unificação de patamares nacionais. Cabe destacar a Resolução nº 05/2010 da Comissão Intergestores Tripartite – CIT que possibilita uma análise de abrangência nacional das fases de efetivação de algumas metas de desenvolvimento de CRAS, visando sua gradativa adequação.

Os indicadores de avaliação do SUAS, e nestes a relação entre condições físicas, serviços e equipes, devem ser ampliados em cada ente federado, observando-se o princípio do federalismo cooperativo e da autonomia federada, para justamente superar inadequações, como quantitativo de profissionais nos serviços, e qualificar aspectos peculiares a cada realidade, a exemplo da demanda por atendimento e territorialização de serviços, o que reforça a importância do controle unificado porém localizado nas particularidades.

Os dados da MUNIC/IBGE (2010) retratam um aumento significativo de trabalhadores no SUAS, com acréscimo, entre 2005 e 2009, de 30,7%. Entretanto, o número de trabalhadores sem vínculo permanente cresceu 73,1%, ou seja, a maioria dos novos empregos manteve contratos de trabalho precários. Os dados demonstram um decréscimo de 12,8%, em 2005, para 8,5%, em 2009, de trabalhadores celetistas. Entretanto, os dados apontam que a metade dos trabalhadores do SUAS, ou seja 44,6%, o que amplia a lógica histórica da alta rotatividade, da baixa qualidade e precarização dos serviços.

Os dados do Censo SUAS (2010), por sua vez, apresentam um panorama de persistente precarização de vínculos de trabalho, já que apenas 39% dos trabalhadores são estatutários, o que confronta com as diretrizes da gestão do trabalho na assistência social, especialmente na composição de um amplo e diversificado quadro de servidores perma-

nentes, com estabilidade funcional, ascensão de carreira, remuneração compatível e segurança no trabalho, além de outras conquistas.

A agenda política da gestão do trabalho tem oportunizado a ampla discussão sobre: quem são os trabalhadores e suas respectivas organizações? Qual é o trabalho socialmente necessário ao SUAS e a direção ético-política a ser consolidada? Qual o lugar da assistência social na proteção social brasileira? Quais as estratégias fundantes da gestão do trabalho?

Na esfera pública da assistência social ganham visibilidade temas como admissão por concurso público; remuneração condigna; redução de jornada de trabalho; condições éticas e técnicas de trabalho; equipes de referência na gestão e nos serviços; saúde do trabalhador; segurança no trabalho; adequação ou construção de Planos de Carreira, Cargos e Salários – PCCS; reorganização da formação profissional às necessidades da política pública; e a implementação de uma Política Nacional de Capacitação, direcionada pelo princípio da educação permanente.

O trabalho social realizado na política de assistência social efetiva-se no espaço público de conquista dos direitos e dos mecanismos de gestão democrática, sendo configurado por dimensões complexas: (I) trabalho que sofre os efeitos das determinações da sociedade desigual no usufruto da riqueza produzida socialmente e das repostas insuficientes do Estado, diante da hegemonia de projetos que reproduzem a desigualdade de classe, cedendo em reformas que pouco interferem na estrutura da sociedade; (II) trabalho constrangido pelas determinações da formação social, com rebatimentos diretos na vida da população atendida, na cultura política identificada no cotidiano do exercício profissional, nas instâncias e dinâmicas institucionais; (III) trabalho social realizado em condições adversas, herdeiras da prevalência do privado, da redução do Estado sob a cultura neoliberal, constrangendo a ampliação dos direitos reclamáveis, dentre eles o direito ao trabalho e os mecanismos e possibilidades sociais e políticas para o pleno desenvolvimentos dos indivíduos sociais, quanto às capacidades humanas.

O cenário da gestão do trabalho na assistência social é, em parte, justificado pela forma como as políticas públicas foram implementadas no Brasil, especialmente pela incidência da programática neoliberal na década de 1990, resultando em restrição de direitos e redução da presença estatal, além do mero descolamento de responsabilidades entre as esferas de governo, levando a uma espécie de pragmatismo federalista.

A face do capitalismo contemporâneo, diante da financeirização da economia, configura um contexto histórico com processos “continuados de informalização e flexibilização expressos por trabalhos terceirizados, subcontratados, temporários, domésticos, em tempo parcial ou por projeto”. As transformações no mundo do trabalho atingem diretamente a classe trabalhadora, conduzindo mudanças materiais e subjetivas (Raichelis, 2010, p. 759).

Outras determinações compõem as dificuldades na esfera pública da assistência social, como a reduzida presença de entidades e organizações políticas que exerçam o contraponto à cultura neoliberal; a frágil capacidade de gestão dos entes federados, especialmente municípios e estados; o desmonte de estruturas; a ausência de concursos públicos, em alguns casos por décadas; baixa arrecadação e capacidade fiscal; a insuficiente regulação da relação público-privada, diante da histórica “filantropização estatal”; a ausência de comando nacional na construção de uma política estatal; a fragmentação e a pulverização das políticas públicas; disparidades regionais; e os rebatimentos de um desenvolvimento econômico e social dependente, marcado pela modernização conservadora e a conseqüente concentração de renda, riqueza e poder, o que se agrava diante da crise da reestruturação produtiva.

A questão central é que o trabalho desenvolvido na assistência social tende a ser funcional à reprodução da subalternidade, sustentando-se em matrizes conservadoras, ainda que os direcionamentos dos projetos profissionais fundamentais afirmem um projeto político democrático. As conseqüências são amplamente conhecidas e alimentam o histórico de clientelismo e “primeiro damismo”; a centralidade na mi-

croatuação para o controle do espaço privado, das singularidades; as práticas orientadas pelas evidências empíricas, do sendo comum e dos tipos ideais de comportamento dos indivíduos; o controle social burocratizado e aprisionado, juntamente com o usuário, no poder simbólico de quem detém o domínio.

As relações conservadoras dificilmente são superadas sem rigor teórico-metodológico e direção ético-política, já que prevalece no cotidiano a internalização de valores baseados em padrões considerados adequados, forjados nas tradições e no preconceito. Sua ideologização tem conseqüências que se colocam na contramão da democracia. A repetição acrítica de valores dominantes no cotidiano, programado para a reprogramação das ações, a superficialidade e o imediatismo, conduz as práticas, hegemonicamente negadas na produção teórica e no debate ético-político acumulado, com conseqüente naturalização da desigualdade, com efeitos na definição de comportamentos considerados patológicos nas dinâmicas sociais e familiares; reforço da política como prestação de ajuda e oportunidades que permitem a superação da dependência; práticas repressivas e higienistas que remontam as tradicionais formas de assistir e reprimir, segregar e culpabilizar; práticas de gestão patrimonialista, expressando a incorporação de interesses particularistas, ou práticas tecnocráticas, centradas na produtividade quantitativa; entre outras.

A concepção da formação continuada no SUAS, considerando o acúmulo construído, está direcionada à superação de práticas tradicionais e conservadoras, com conseqüente desenvolvimento de competências e habilidades orientadas pelos princípios e diretrizes do SUAS e pelas orientações éticas e técnicas, passando pela difusão de conhecimentos significativos e validados coletivamente.

O campo da assistência social, impulsionado por uma legalidade e institucionalidade virtuosas, tem demandado novas e superiores condições de trabalho e exercício do controle democrático, tem exigido um trabalhador comprometido com a realização e a ampliação do direito à

assistência social. Travessia necessária no fortalecimento de uma cultura democrática e orgânica aos processos emancipatórios.

Assim, o novo estágio do SUAS impulsionará, observando-se as particularidades locais/regionais, o incremento das estruturas, a adequação de equipamentos, a regulamentação e a ampliação do repasse de recursos pelos estados, a ampliação de equipes nos serviços, a unificação de instrumentos de gestão e de aplicativos da gestão da informação, a ampliação de concursos públicos acompanhados de uma política potente e nacionalizada de educação para o trabalho e controle social no SUAS.

A lógica da adesão dos entes federados aos pactos progressivos de aprimoramento da gestão no SUAS preconiza o revigoramento das instâncias políticas, a implementação dos componentes da gestão do trabalho que efetivamente direcionem os padrões necessários na ampliação dos direitos e no fortalecimento da gestão democrática da assistência social, direcionando, desta forma, as requisições pactuadas para o trabalho no SUAS no cumprimento das responsabilidades definidas democraticamente.

### 3. Qual gestão, que trabalho?

A gestão do trabalho na política de assistência social é incompatível com processos gerenciais de controle de pessoas, pela mera adequação entre perfis e funções, assim como a oferta de capacitações para transmissão de orientações e conhecimentos. A concepção de gestão do trabalho no SUAS supõe processos unificados e construídos coletivamente com definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão e ao atendimento prestado, com implementação de condições condignas de trabalho. Portanto, trata-se de uma gestão que obedece às diretrizes da participação e democratização de processos que ampliem e qualifiquem trabalho e os direitos.

O acúmulo obtido pelas iniciativas dos entes federados, na agenda nacional de estruturação da gestão do trabalho, com centralidade na formação continuada, tem possibilitado a unificação de processos, a realização de diagnósticos de gestão do trabalho e mapeamento de necessidades para a formação, a identificação de modalidades mais efetivas no cumprimento das responsabilidades peculiares e compartilhadas, além da construção de conteúdos pertinentes à Política Nacional e aos Planos Estaduais de Capacitação, na direção da educação permanente.

É possível identificar que a grande maioria dos estados apresenta um número insuficiente de técnicos em SUAS estruturas administrativas para o desempenho de SUAS funções, sobretudo no apoio aos municípios. Em relação aos municípios confirma-se a tendência de alta rotatividade, a precarização dos vínculos, o despreparo para o desempenho de funções, exercício ilegal, entre outros. Tais aspectos desafiam a construção de estratégias que transcendam a responsabilidade do órgão gestor, demandando articulações com outras organizações e entidades representativas, e adoção de mecanismos indutores como o repasse condicionado a patamares progressivos de estruturação da gestão do trabalho que regre o poder público e as entidades vinculadas.

O SUAS em seu processo de regramento e implementação vem demonstrando níveis progressivos de sofisticação e incremento institucional. Novas requisições são identificadas, demandando conteúdos relacionados. A produção e a difusão de conteúdos significativos dependem de uma rede de formação consistente, quanto ao seu funcionamento e investimentos conseqüentes, com o objetivo da validação de capacitações e de práticas que efetivamente qualifiquem a rede socioassistencial e desenvolvam a capacidade de gestão dos entes federados.

Os processos de aprimoramentos progressivos do SUAS oportunizam o fortalecimento das instâncias e dos instrumentos previstos, reposicionando responsabilidades já acumuladas e regulamentadas. Uma política de capacitação, em consonâncias com os princípios e diretrizes do SUAS, promove induções no aprimoramento da gestão democrática e participati-

va e das condições que qualifiquem a gestão dos entes federados, visando a universalidade e a qualificação do direito à assistência social.

A conjuntura atual é positiva politicamente para o impulso necessário à gestão do trabalho no contexto de implantação da Lei n. 12435/11, que além de regulamentar o SUAS autoriza o repasse de recursos para quadro próprio, o que requer maior unificação de entendimentos no processo de monitoramento e acompanhamento dos municípios e estados, além da qualificação técnica e política do debate da Lei de responsabilidade fiscal, que traz desafios centrais tendo em vista a limitação orçamentária na destinação de recursos para pagamento de recursos humanos.

Mesmo com a Norma Operacional de Recursos Humanos em vigência desde 2006, observa-se a necessidade de seu detalhamento com as devidas incorporações dos avanços obtidos. Da mesma forma, a Resolução n. 17/CNAS, que reconhece as categorias de nível superior para o SUAS, é, também, uma referência na estruturação das equipes. No entanto, outras regulações de gestão favorecem a especificação de requisições, funções e perfis das categorias no SUAS, considerando competências e atribuições regulamentadas, além da reconfiguração do trabalho das profissões de nível médio, para a qualificação das funções de gestão e da oferta dos serviços socioassistenciais.

Identifica-se uma ampla e permanente agenda política e técnica na gestão do trabalho, com efetiva implicação e participação dos entes federados, por meio de suas instâncias representativas, das equipes técnicas e demais organizações relacionadas com a área. Trata-se de um processo de efetiva ação cooperada, orientada pela disposição política predominante de corresponder ao estágio de consolidação do SUAS, em defesa do trabalho e dos direitos.

Outros processos a serem efetivados fortalecem a ampliação e o adensamento da agenda pública da gestão do trabalho: estudo de competências, relativos às equipes, concomitante ao debate nacional com os trabalhadores sobre competências, conhecimentos; parâmetros para

definição das equipes dos estados para funções de gestão; definição de perfis dos trabalhadores para subsidiar a organização dos concursos públicos e composição das equipes; subsídios para reformulação da Certificação Brasileira de Ocupações - CBO, nos aspectos que contemplam necessidades relativas à gestão do trabalho na política; produção de instrumentos unificados de informação sobre gestão do trabalho; configuração e estruturação da mesa nacional de negociação, e implantação nas demais esferas de governo.

A participação efetiva dos trabalhadores e demais sujeitos políticos inscritos nas instâncias e rede de serviços, direciona os caminhos da gestão do trabalho na assistência social, considerando as diretrizes teóricas e políticas construídas no âmbito desta política.

Além do protagonismo dos trabalhadores os avanços na gestão do trabalho dependem de direção política construída nos grandes pactos democráticos, nas instâncias do SUAS e na relação entre os entes federados, para a unificação e fortalecimento dos processos estruturantes. Nesse sentido e considerando o Plano Decenal, os Pactos de Aprimoramento da Gestão dos Estados e DF, os Planos de Assistência Social e demais instrumentos de gestão, espelham o grau de responsabilidades compartilhadas, e o ponto de partida na consolidação do SUAS, o que reforça o papel do controle social exercido no âmbito do SUAS.

A construção da gestão do trabalho no SUAS se dá sob novas bases conceituais e legais. No entanto, é preciso considerar a história de “desprofissionalização” da assistência social, as implicações e os rebatimentos da flexibilização dos direitos, da redução do Estado e do estímulo ao privado, sob a programática neoliberal, inaugurada na década de 1990. Considerar, ainda, a fragilidade política e institucional predominante até a instauração do SUAS, na construção de pactos entre as esferas de governo, e, em contrapartida, a ampliação da própria assistência social na proteção social brasileira, num momento que a desloca do campo da residualidade.

O debate sobre trabalho e assistência social parte da crítica à tra-

jetória da política social brasileira nos seus aspectos históricos e conceituais fundamentais. Destaca-se, dessa forma, que o enfrentamento do conjunto de desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais, tem o direito como um dos meios estratégicos e via de acesso para uma sociedade igualitária, ao tempo em que compõem os mecanismos de reprodução da força de trabalho.

O reconhecimento da contradição constitutiva da política social na relação com o trabalho supõe, ainda, a compreensão dos limites históricos das respostas institucionais do Estado, nas relações entre as classes, diante da acumulação capitalista, dos ciclos de modernização conservadora, de políticas desenvolvimentistas e da programática reformista do neoliberalismo. Respostas amplamente criticadas tendo em vista as tendências focalistas e residuais, especialmente dos programas assistenciais e de transferência de renda (Silveira, 2009).

As políticas sociais brasileiras, particularmente a assistência social, são caracterizadas pela histórica ineficiência, residualidade e subalternização, sustentadas pela cultura política que fundamentou práticas de reprodução da dominação, solidificada pelos efeitos dos ciclos de autoritarismo (Couto, 2004). Trata-se de um sistema de proteção social brasileiro tipicamente meritocrático no acesso limitado a alguns setores, o que lhe conferiu uma configuração corporativista; um sistema absolutamente contaminado pela cultura patrimonialista, somada à tendência de mercantilização e restrição dos direitos sob a influência da cultura neoliberal instalada na década de 1990.

É importante contar com a memória política e teórica na crítica à funcionalidade da assistência social aos projetos conservadores. Os programas e ações pontuais tenderam, dadas às condições objetivas da configuração do Estado, à moralização da questão social, dos comportamentos tidos como desviantes. Isso porque os padrões conservadores são hegemonicamente incorporados por parte dos subalternizados, que são portadores de projetos de classe e vivenciam a exploração e exclusão social, econômica e política (Yazbek, 1999).

Na esteira da análise da relação entre assistência social e trabalho outros vetores analíticos compõem: um tipo de desenvolvimento que privilegiou historicamente a inserção dependente na divisão internacional do trabalho, sem concluir a descolonização, refletindo um tipo de modernização conservadora que configurou crescimento desigual, alta concentração de renda, desemprego crônico, relações superexploradas e retrógradas, a exemplo do trabalho escravo e infantil; financeirização da economia e subordinação aos ditames das instituições financeiras, com aprofundamento do crescimento desigual, flexibilização da produção, da economia, do consumo e dos direitos (Iamamoto, 2007).

Tais determinações históricas possuem rebatimentos diretos na assistência social, tanto na configuração da demanda por direitos quanto na insuficiente resposta. Ao mesmo tempo reposiciona a dimensão civilizatória da Proteção Social, demandando radicalidade na democratização dos espaços e mecanismos participativos, disputa dos fundos públicos e ampliação dos direitos como mediação fundamental para a construção de uma base ideopolítica que fundamente a crítica à realidade desigual.

A temática da gestão do trabalho requer o debate sobre a natureza do trabalho na esfera pública e sua relação com os processos de reprodução social, num contexto de reestruturação produtiva, até para não superdimensionar os processos políticos em termos das relações de trabalho na esfera restrita da assistência social. Os debates na gestão do trabalho devem orientar os processos políticos no SUAS, como o mundo do trabalho e a distinção entre trabalho diretamente relacionado com os processos produtivos e trabalho inscrito nos processos de reprodução ampliada da sociabilidade.

Trata-se de um debate complexo, porém fundamental por responder às implicações do trânsito político da denominação antes restrita a técnicos ou servidores públicos para trabalhadores da assistência social que atendem trabalhadores, em geral desempregados ou na informalidade. É mais do que uma modificação semântica ou a construção de

uma identidade de trabalhador, é o reposicionamento do projeto político da assistência social, pelo protagonismo dos trabalhadores no enfrentamento da questão social na cena contemporânea e da ampliação das conquistas sociais nessa esfera.

A NOB/RH/SUAS é o instrumento normativo orientador das práticas políticas, dos pactos intergestores e do controle social na implementação das condições de estruturação dos componentes da gestão do trabalho do SUAS, nas três esferas de governo e DF. Esta normativa estabelece requisitos que condicionam a implantação dos serviços socioassistenciais, particularmente pela definição das equipes de referência dos serviços na proteção social básica e na proteção social especial de média e alta complexidade. Evidente que são parâmetros iniciais que são ampliados em cada município, observando-se regulações locais que visem à universalização e qualificação dos serviços e, ao mesmo tempo, a definição de parâmetros de qualidade relacionados com financiamento da rede socioassistencial.

As equipes de referência são constituídas por servidores do quadro efetivo, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, considerando o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições a serem geradas.

Assistentes sociais, psicólogos e advogados - nos CREAS, e profissionais de outras áreas de nível superior, constituem as equipes de referência, como definição de patamares básicos no cumprimento dos requisitos relativos às responsabilidades das gestões municipais, tendo em vista os portes dos municípios e a dinâmica dos territórios. O novo estágio do SUAS, na lógica da adesão por níveis de gestão, exigirá uma reavaliação de alguns patamares atingidos e necessários e termos da gestão do trabalho.

O processo de reconhecimento das categorias de nível superior permitiu um amplo e inicial debate sobre requisições, competências e conhecimentos necessários para o desenvolvimento do SUAS, para a

configuração de um amplo quadro de trabalhadores direcionados pelo projeto político do SUAS: ampliação da proteção social brasileira, fortalecimento dos processos participativos e democráticos, acesso à renda e proteção socioassistencial, com construção de autonomia e condições de protagonismo social. Um projeto político coletivo que agrega e direciona interesses diversos na compreensão da assistência social como direito, e como política pública consolidada no sistema unificado, na direção de um amplo e universal sistema de proteção social, com democratização da renda e riqueza, e socialização da participação.

O trabalho desenvolvido na política de assistência social é a mediação central da própria política (Sposati, 2006), fator que eleva a responsabilidade pública na produção de direcionamentos éticos, técnicos e políticos que se contraponham à reatualização de práticas conservadoras e à inserção de práticas “empiristas”, que se quer expressam as diretrizes e os princípios constitucionais da democratização formal do acesso aos direitos. É justamente pelo risco iminente, no contexto da diversificação de competências e formações inscritas no SUAS, de ampliação de práticas conflitantes com o acúmulo teórico e político na área. Aspecto que dimensiona a necessária direção política e construção de processos coletivos que efetivamente impactem no trabalho cotidiano das equipes técnicas considerando a direção social produzida até então.

### **3.1 A natureza do trabalho social e educação permanente**

As condições institucionais em que o trabalho social é desenvolvido compõem parte das determinações deste mesmo trabalho, mas não apenas. A autonomia profissional conduzida pelos direcionamentos éticos e técnicos coletivos, alicerçados na formação e no aprimoramento intelectual permanente, materializa-se no cotidiano do trabalho social nos espaços institucionais dinamizados por relações de força e de poder.

O trabalho social, com as implicações que possui nas relações de classe e destas com o Estado, no âmbito dos serviços sociais públicos efetivadores das conquistas parciais em matéria de direito, possui rele-

vância pública por responder às necessidades sociais, particularmente quando é pontencializada a dimensão emancipatória contida na política de assistência social. Portanto, o trabalho social vocalizado, historicamente defendido na assistência social, transita nas contradições da sociedade, mas não as mascara. Ao contrário, satura a realidade social, substrato das intervenções, fortalece processos democráticos, com protagonismo individual e coletivo.

O trabalho social aqui tratado, portanto, não se fundamenta na lógica mecanicista do mercado, nem das práticas corporativistas que disputam espaços e poder simbólico, sem muitas vezes garantir a centralidade do próprio usuário e dos processos democráticos. As práxis se complementam, explicitam SUAS especificidades e são construídas no processo de democratização do acesso aos direitos e de participação, preconizados pelo SUAS. Sobressai a produção coletiva de saberes críticos e competentes, que materializem o compromisso político com os usuários.

Os saberes requisitados possuem complexidades próprias orientadas pelos projetos profissionais coletivos, e se inscrevem no projeto social do direito à assistência social, o que requer a compreensão da trajetória dessa política e de sua natureza, a produção de respostas técnicas e éticas vinculadas às demandas e aos processos essenciais que possibilitam a mediação entre o direito e às necessidades dos usuários, bem como o pleno e qualificado desenvolvimento das estruturas institucionais do próprio SUAS.

Esta reconfiguração do trabalho no SUAS, na gestão, no atendimento e no controle social, permite a identificação de alguns eixos de saberes técnicos e políticos, com destaque para:

- » Identificação e análise das necessidades sociais e das respostas socioinstitucionais, com realização de diagnóstico sócio-territorial e pesquisas sociais;
- » Elaboração da política e gestão do sistema em cada esfera de governo, com desenvolvimento de processos de gestão e serviços para produção de impactos positivos nos territórios;

- » Gestão financeira e gerenciamento do Fundo de Assistência Social, com elaboração de instrumentos orçamentários e financeiros na lógica do SUAS;
- » Organização, reordenamento e articulação de ações e processos institucionais no acesso aos direitos;
- » Mapeamento, qualificação, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, tanto estatais como das entidades;
- » Elaboração de instrumentos de gestão da assistência social, como planos, relatórios, pactos e protocolos;
- » Gestão da informação, monitoramento e avaliação;
- » Apoio às instâncias de pactuação e controle social do SUAS;
- » Gestão do trabalho no SUAS, abrangendo quadro próprio e a rede privada;
- » Regulação da rede socioassistencial e os processos de acompanhamento e reordenamentos;
- » Apoio e orientação técnica aos estados, municípios e entidades;
- » Coordenação das proteções, dos equipamentos e de rede locais, para garantia e ampliação de direitos, com direção intersetorial e interdisciplinar;
- » Trabalho socioeducativo voltado ao desenvolvimento de capacidades/potencialidades, de consciência crítica, de recomposição de direitos, de construção de projetos de vida, com protagonismo, participação e desenvolvimento da autonomia dos sujeitos de direitos.

O processo de ordenamento político-administrativo do SUAS vem desenvolvendo novas institucionalidades no âmbito da proteção social mais ampla, sobretudo pela primazia do Estado. Nesse sentido, novas exigências devem ser identificadas em termos da qualificação dos serviços e da gestão ou que reforça a importância de um novo patamar formativo.

A formação na área, para consolidar os avanços no SUAS, não se confunde com a capacitação pontual e instrucional acerca dos conteúdos basilares, especialmente a base legal. A educação permanente em assistência social implica os trabalhadores na participação direta nos processos de organização do trabalho, qualificação dos serviços e conquistas progressivas das condições condignas em que as práticas cotidianas são realizadas.

As bases teórico-metodológicas da educação permanente consideram a crítica das tendências históricas que orientam a assistência social, sobretudo sua racionalidade reprodutora de relações de subserviência, e avança na qualificação teórica e política de sua trajetória democrática como política não contributiva no âmbito da proteção social brasileira.

Nesse sentido, a gestão do trabalho, particularmente a dimensão da educação em assistência social, expressa conquistas no campo dos direitos em que os usuários e os trabalhadores são sujeitos políticos centrais. O que eleva o processo de estruturação da gestão do trabalho como consolidação dos mecanismos e dos instrumentos que ampliam direitos dos trabalhadores e dos usuários, como um espaço político, de relações de força e poder, de disputa democrática de projetos políticos coletivos.

As novas requisições para o trabalho na assistência social exigem a capacidade de exercer a autonomia, a crítica e a criatividade, nos processos de desenvolvimento de protagonismo, autonomia e participação, no projeto de ampliação dos direitos e dos mecanismos democráticos com a reestruturação do setor público na assistência social.

A educação permanente direcionada por uma Política Nacional tende a legitimar uma ampla rede de organizações públicas e privadas que produzem conhecimentos que atendem às requisições do SUAS e o qualificam, um novo formato institucional de percurso formativo, desde o acesso aos conteúdos iniciais e basilares, passando pelo aperfeiçoamento e atualização, até a formação técnica, a especialização e

o mestrado. Enfim, um processo formativo com mecanismos de monitoramento da trajetória formativa do trabalhador, além de mecanismos avaliativos e de certificação, com impactos no plano de carreira, cargos e salários - PCCS.

O posicionamento de competências essenciais, fundamentais, específicas e compartilhadas, na lógica da complementaridade do trabalho coletivo, depende da adesão e participação ativa dos trabalhadores, com a conseqüente valorização e acreditação de competências no processo de gestão. A lógica dos patamares formativos progressivos, da formação inicial até o mestrado profissional, deve gerar conhecimentos para o sistema na perspectiva do seu aprimoramento, o que se mostra favorável considerando o contexto de aprovação de uma nova lógica de funcionamento da gestão que combina adesão com patamares progressivos de aprimoramento dos aspectos gerenciais e da oferta dos serviços.

A gestão pública dos órgãos gestores favorece a articulação e o tensionamento das mudanças necessárias para atender às requisições do SUAS na dimensão formativa, quanto às competências para o desenvolvimento dos objetivos do Sistema. Ressalta-se neste sentido a estratégia fundamental de envolvimento das Instituições de Ensino Superior - IES e das organizações profissionais nas estratégias de construção e execução dos Planos de Capacitação, da ampliação de atividades de extensão e pesquisa na área, além da adequação de conteúdos essenciais no ensino das profissões fundamentais, tendo em vista os eixos estruturantes da educação para o trabalho no SUAS.

A concepção da formação no SUAS deve considerar, ainda, que a ética do trabalho na área requer o desenvolvimento de perfis profissionais com habilidades que permitam a avaliação de desempenho e resultados na prestação de serviços, no compromisso político com os usuários e a realização dos direitos e mecanismos democráticos.

Os processos formativos, nessa perspectiva, demandam diferentes níveis que permitam, desde a identificação das necessidades e vul-

nerabilidades sociais nos territórios, até o trabalho social voltado ao desenvolvimento da capacidade protetiva das famílias, projetos coletivos e individuais, organização e mobilização popular, dentre outros.

Assim, o cotidiano de trabalho e de luta social e política pelo direito é fonte de intervenção e projeção de finalidades a serem percorridas com protagonismo individual e coletivo. Cotidiano este a ser sistematizado e transformado a partir de condições objetivas, das dinâmicas socioinstitucionais em que a questão social se expressa e demanda respostas qualificadas em matéria de direitos e de participação.

Nos cotidianos de trabalho, na direção da educação permanente, os trabalhadores apreendem o direito socioassistencial como uma mediação fundamental no desenvolvimento de autonomia, capacidades, na construção de novos projetos de vida, e de fortalecimento dos processos democráticos.

Trata-se da construção de novas práxis de novos processos coletivos no enfrentamento à questão social, entendida como vulnerabilidades no contexto desta política pública. Assim, emergem novas exigências quanto às respostas técnico-políticas, especialmente das profissões regulamentadas, considerando as implicações éticas no exercício profissional.

As novas práxis construídas no cotidiano partem na desnaturalização da questão social, compreendida como o conjunto das desigualdades, das respostas do Estado e da sociedade, diante da vocalização pública das demandas políticas dos trabalhadores. Partem, ainda, da compreensão da lógica desigual da sociabilidade do capital que gera a sensação de impotência diante da aparente impossibilidade de reversão das desigualdades. Assim, as práticas funcionais a essa lógica de aprisionamento nas singularidades tendem a manipular as evidências empíricas da realidade fragmentada pela racionalidade formal e abstrata.

Em tempos de banalização da vida, de desesperança, quando o sujeito coletivo não exerce suas capacidades ontocriativas e críticas, reina o empirismo que aliena aqueles que confundem o real com o existen-

te, e suprimem a dimensão do possível, da transformação da realidade em condições objetivas.

É com o sentido da historicidade e da objetividade de valores construídos na dinâmica das relações concretas, que o trabalho social se explicita preche de possibilidades objetivas de interferir nos processos políticos e institucionais, na identificação de necessidades da população e no fortalecimento das formas inventivas de resistir diante da aparente impossibilidade. Aspectos que dão centralidade aos direcionamentos éticos e à incidência do pensamento crítico na formação e no exercício profissional no campo da assistência social.

#### **4. Para avançar na agenda política, fortalecendo a gestão do trabalho**

A ativação de canais de participação dos trabalhadores para o controle democrático da gestão do trabalho alimenta e fortalece as lutas e as formas de organização no SUAS, com defesa e produção coletiva das estratégias de organização política e institucional desse processo, como a instituição das mesas de negociação e a implantação de uma Política Nacional de Capacitação, o que eleva a agenda política da assistência social a um patamar que interpela os coletivos profissionais em suas entidades organizativas e a formação profissional das categorias envolvidas.

A agenda da gestão do trabalho no SUAS requer o debate consistente sobre a realidade brasileira, sobre as determinações dos processos de precarização das condições de trabalho a que estão submetidos a maioria dos trabalhadores brasileiros, e as estratégias necessárias para a ampliação das conquistas no SUAS e no mundo do trabalho. A agenda política, assim, transcende preocupações e demandas endógenas.

A concepção democrática da gestão do trabalho reconhece a indissociabilidade entre exercício de atribuições, funções e prerrogativas das condições em que o trabalho é realizado, das dinâmicas institucionais, do grau de regulações e conquistas no plano normativo-jurídico, político e cultural. A gestão do trabalho, nesse sentido, dinamizada pe-

los sujeitos que ocupam espaços na assistência social, em suas instâncias e no âmbito da prestação de serviços. Evidente que as respostas em matéria de direitos e a qualificação dos serviços serão mais consistentes a depender das estratégias políticas e da participação coletiva.

A concepção da gestão do trabalho na assistência social preconiza o processo de conquista progressiva de relações de trabalho estáveis e protegidas, de condições institucionais para a realização das atividades necessárias para o atingimento dos objetivos do projeto político do SUAS. São, portanto, componentes a serem enfrentados na implantação da gestão democrática do trabalho, de forma central: as disparidades e os baixos vencimentos; a elevada e desigual carga horária de trabalho, bem como o descumprimento das conquistas de redução de jornada de trabalho, a exemplo do assistente social; a inadequação ou inexistência das mesas de negociação; a existência de capacitações pontuais; a demanda por orientações e regramentos que estructurem e qualifiquem a relação entre cargos, perfis e serviços; a ausência de condições institucionais para a garantia de direitos no atendimento aos usuários; falta de condições e mecanismos de valorização e garantias para o exercício das prerrogativas profissionais na participação das decisões institucionais, realização de pesquisas estudos, e aprimoramento intelectual.

A esfera pública da assistência social está mobilizando os trabalhadores e SUAS organizações políticas e acadêmicas. Se a agenda política é a agenda dos interessados, os projetos políticos devem comparecer aliados aos acúmulos teóricos e políticos na área.

Os avanços progressivos na estruturação da gestão do trabalho do SUAS, na conquista de direitos e na qualificação de serviços prestados à população, dependem de estratégias já previstas na NOB/RH/SUAS e da construção de novas estratégias emergentes no próprio processo construído coletivamente. Estas estratégias possuem desdobramentos, em condições institucionais objetivas, considerando as iniciativas políticas e os aprimoramento do SUAS.

Entretanto, alguns compromissos coletivos, neste momento de estruturação da gestão do trabalho, ganham centralidade:

1. Defesa da “desprecarização” dos vínculos de trabalho no SUAS, com a ampliação do quadro de servidores permanentes do SUAS mediante concurso público;

2. Implantação das mesas de negociação nas três esferas de governo, com acompanhamento da efetivação dos princípios e das diretrizes nacionais, considerando demandas e necessidades territoriais em matéria de direitos;

3. Incentivo à gestão participativa com qualificação de serviços e condições de trabalho, com adoção de mecanismos permanentes de regulação do trabalho e do exercício profissional, com desenvolvimento de processos que impliquem os sistemas de educação e de assistência social, as organizações profissionais e demais organizações da sociedade civil;

4. Implantação/adequação dos PCCS do SUAS, com realização de pactos conjuntos nas instâncias visando a unificação de patamares básicos na estruturação de carreiras, definição de funções, perfis e formação adequados;

5. Implantação de uma Política Nacional de Capacitação, orientada pelos princípios da educação permanente, nacionalizada na abrangência e na relação com os Planos de Capacitação dos entes federados, com compartilhamento do financiamento; sistemática e permanente na sua operacionalização; universalizada e diferenciada quanto ao público (trabalhadores da rede pública e privada, conselheiros, gestores e representantes das entidades); articulada com processos de monitoramento e avaliação de resultados; realizada na

---

perspectiva da educação do trabalho cotidiano considerando as necessidades da população; validada pelo sistema e transformada em incentivos aos trabalhadores;

6. Implantação de mecanismos de desempenho aliados à valorização do trabalho interdisciplinar e participativo, e à avaliação de desempenho e impactos sociais na vida da população atendida.

O processo político e institucional em curso incorpora e legitima as práticas comprometidas com o projeto democrático do SUAS, não cabendo arranjos que expressam a mera disputa corporativista. Preconiza-se a assunção de um projeto ético-político no sentido da agregação do conjunto de trabalhadores posicionados em defesa da ampliação do Estado e direcionamento dos mecanismos democráticos conquistados.

Neste contexto de qualificação teórica e política da gestão do trabalho o recurso à história construída pelos sujeitos políticos pela organização coletiva, fortemente direcionada pelo projeto de democratização do Estado e da sociedade na direção de uma sociedade livre da desigualdade, portanto emancipada, é o movimento fundamental para superar o lugar da reivindicação isolada e do “encolhimento” das forças políticas.

A assistência social é, nesse sentido, um campo fundamental e estratégico de mediações políticas para a conquista de garantias do trabalho na esfera pública dessa política pública e para o exercício cotidiano da leitura crítica da realidade brasileira, especialmente no contexto de centralização do combate à pobreza e de crise cíclica do capital, na afirmação da necessária ampliação dos direitos e da proteção social.

Se a história é a substância da sociedade e os homens portadores de objetividade social, as transformações do cotidiano, por sua vez, dependem de novas práxis. A assistência social e os sujeitos que nela atuam e buscam o acesso aos direitos, é configurada pelo passado, por múltiplas determinações que compõem o presente.

---

O futuro de conquistas no campo dos direitos desafia particularmente os trabalhadores, pelo lugar estratégico que ocupam nesta política e na vida social, a antecipar no cotidiano, nesse mesmo presente, as possibilidades anunciadas pela finalidade coletiva da conquista de condições igualitárias para o conjunto dos trabalhadores, o que certamente passa pelo fortalecimento das organizações e movimentos democráticos legítimos, pelo chão da história, pela iniciativa do sujeitos políticos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL, MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos no Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, 2006.

COUTO, Berenice. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?. SP: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em tempo de capital fetiche. São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 104, 2010.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 98, 2009.

SPOSATI. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, n. 87, 2006.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo: Cortez, 1993.

## O TRABALHO E OS TRABALHADORES DO SUAS: O ENFRENTAMENTO NECESSÁRIO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

RAQUEL RAICHELIS \*

### Introdução

Como tem sido amplamente analisado, a política de assistência social desde que foi incorporada ao tripé da Seguridade Social nos marcos da Constituição Federal de 1988, juntamente com a saúde e a previdência social, vem experimentando um continuado e expressivo movimento reformador, desencadeado com a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS/1993, apresentando forte inflexão a partir da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB-SUAS/2005 e da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS/2006 e, mais recentemente, com as mudanças introduzidas pela Lei 12.435/2011, que modificaram a LOAS.

.....

\* ASSISTENTE SOCIAL, MESTRE E DOUTORA EM SERVIÇO SOCIAL PELA PUC-SP, COORDENADORA DO NÚCLEO DE ESTUDO E PESQUISA "TRABALHO E PROFISSÃO" DO PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL DA PUC-SP, PESQUISADORA DA COORDENADORIA DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS ESPECIAIS DA PUC-SP (CEDEPE), ATUAL COORDENADORA DO PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM SERVIÇO SOCIAL DA MESMA UNIVERSIDADE (GESTÃO 2011-2013). PESQUISADORA DO CNPQ.

Este novo e amplo marco regulatório introduziu significativas alterações na área, entre elas, a exigência de novos modos de organização, processamento, produção e gestão do trabalho na assistência social.

No que se refere à gestão do trabalho e ao lugar institucional dos trabalhadores na política de assistência social, a NOB-RH/SUAS, aprovada em 2006 pela Resolução nº 269 do Conselho Nacional de Assistência Social, representa um instrumento político-normativo dos mais relevantes, pois define diretrizes e parâmetros gerais para a organização e gestão do trabalho profissional, reconhecendo a especificidade desse campo de atuação e definindo as equipes de referência para a prestação dos serviços socioassistenciais nos âmbitos da proteção social básica e especial. Contudo, mesmo configurando-se como importante conquista, a concretização da NOB-RH/SUAS ainda é um desafio, se considerarmos as dificuldades para sua aprovação e os entraves para sua implementação nos estados e municípios.

O objetivo deste texto é o de analisar algumas dessas questões, no contexto do debate recente sobre o reconhecimento das categorias profissionais de nível universitário a serem requisitadas para atendimento às especificidades dos serviços socioassistenciais e às funções de gestão do SUAS<sup>1</sup>, em uma conjuntura de crescimento da demanda por força de trabalho qualificada para atuar nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS, ao mesmo tempo em que presenciamos processos de intensificação e precarização do trabalho à semelhança do que atinge atualmente o conjunto da classe trabalhadora.

### **O trabalho no SUAS em questão**

A temática do trabalho e dos trabalhadores no SUAS é um dos grandes desafios a ser enfrentado se o objetivo for a concretização da política de assistência social voltada ao atendimento de necessidades

<sup>1</sup> A esse respeito consultar Resolução do CNAS 2011- 017, de 20.06.2011 que: "Ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do SUAS".

sociais e comprometida com a ampliação e consolidação de direitos das classes subalternas.

Essa questão no âmbito da política de assistência social emerge em meio ao fogo cruzado em que se encontra o trabalho assalariado na sociedade capitalista contemporânea, particularmente a partir das consequências desastrosas das medidas de ajuste neoliberal desenhadas pelo Consenso de Washington e implementadas no Brasil na década de 1990.

Os efeitos mais críticos do processo de reestruturação produtiva desencadeado com a adoção do receituário de ajuste estrutural vêm se expressando na desregulamentação das relações e direitos do trabalho no Brasil, que aprofunda o binômio flexibilização/precarização, processo este que incide fortemente, ainda que de forma desigual, no conjunto dos trabalhadores assalariados e na classe social que vive do trabalho.

No caso do Brasil, onde a precarização do trabalho, a rigor, não é um fenômeno novo sendo inerente ao desenvolvimento capitalista periférico que caracterizou a sociedade urbano-industrial desde as suas origens, as diferentes formas de precarização do trabalho e do emprego assumem na atualidade novas configurações e manifestações, especialmente a partir dos anos 1990, quando se presenciam mais claramente os influxos da crise de acumulação do capital, da reforma conservadora do Estado e da efetivação das políticas neoliberais, com impactos nas políticas sociais públicas.

Essa dinâmica de flexibilização/precarização/desregulamentação atinge também as relações e o trabalho dos profissionais de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais, gerando rebaixamento salarial, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada.

No âmbito estatal, os efeitos negativos do retraimento do Estado puderam ser sentidos em função das opções políticas adotadas que levaram à privatização dos serviços públicos e regressão das políticas sociais, atingindo também o funcionalismo público e enfraquecendo as lutas das forças ligadas ao trabalho e à defesa dos seus direitos.

No campo da política de assistência social, na contracorrente deste movimento mais geral, os esforços e lutas históricas para constituí-la como área de política pública e de responsabilidade estatal de garantia de direitos das classes subalternas culminaram com a definição de um amplo marco regulatório que, desde a aprovação da PNAS/2004, vem apoiando de modo consistente os avanços dessa área.

Esta imensa tarefa exige, às avessas do ideário neoliberal, “um Estado forte o suficiente para impor-se com soberania na nova estrutura da economia mundial, regular democraticamente a economia, coordenar o desenvolvimento e desenhar políticas sociais ativas, radicais, agressivas (...) para a reprodução civilizada, democrática e equânime da vida societal.” (Nogueira, 1998:197)

No momento presente, quando o que está em pauta é a necessidade premente de reorganização e fortalecimento das funções públicas do Estado brasileiro, nos níveis federal e subnacional, constata-se não apenas os efeitos deletérios do desaparecimento e da fragilidade da máquina pública para o atendimento das necessidades sociais e demandas da população, mas as dificuldades de recomposição das bases materiais, políticas, financeiras e de recursos humanos necessários para responder, em termos de qualidade e quantidade, ao aumento da demanda social por bens e serviços públicos, diante da retração e erosão do trabalho contratado e protegido, e das múltiplas e explosivas expressões da questão social em nossa sociedade.

Se este é um desafio para toda a administração pública brasileira, em função das questões que atingem o mundo do trabalho e as políticas públicas na contemporaneidade, assume características específicas na assistência social pelo seu histórico de desprofissionalização e de atu-

ação com base em estruturas improvisadas e descontínuas, embebidas da cultura autoritária, patrimonialista e assistencialista, cuja síntese mais emblemática encontra-se no primeiro-damismo persistente<sup>2</sup> e (re) atualizado nesta área, como indicam as novas estratégias de (re) legitimação desse instituto.<sup>3</sup> Acrescente-se ainda a realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados, além da grande dependência das transferências financeiras federais e estaduais.

Do ponto de vista da constituição dos quadros profissionais do SUAS, destaca-se ainda o universo heterogêneo composto por servidores e trabalhadores da esfera estatal nos três níveis de governo e pela extensa “rede” privada de entidades de assistência social, com uma diversidade de áreas de formação, projetos profissionais, acúmulo teórico-prático, vínculos e condições de trabalho.<sup>4</sup>

Tais quadros se disseminam com grande discrepância pela realidade heterogênea de estados e municípios, sendo frequente a existência de um número mínimo e insuficiente de profissionais, em geral com grandes defasagens teóricas e técnicas, atuando simultaneamente em diferentes políticas e programas, e até mesmo em vários municípios limítrofes.

<sup>2</sup> A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – Suplemento de Assistência Social, MUNIC/IBGE (2010), apresenta dados significativos sobre a persistência desta cultura patrimonialista na assistência social. Dentre os municípios que declararam ter órgão gestor da assistência social, 1.352 responderam que a política de assistência social naqueles municípios era conduzida pela primeira-dama, num total de 24,3% dos municípios brasileiros. Chama atenção ainda o movimento de primeiras-damas em busca de qualificação universitária: 47,4% destas gestoras possuíam o ensino superior completo e/ou pós-graduação, com maior incidência nas seguintes formações: 45 assistentes sociais, 194 pedagogas, 42 advogadas, 43 administradoras e 257 com formações variadas não discriminadas no questionário.

<sup>3</sup> Pesquisa nacional de avaliação da implantação do SUAS reafirmou a adoção de estratégias de (re) legitimação do primeiro-damismo na política de assistência social através, por exemplo, do aumento pela busca por cursos universitários por parte das primeiras damas, particularmente de cursos de graduação de serviço social à distância. Para aprofundamento consultar Couto et al (2010).

<sup>4</sup> Dados da pesquisa MUNIC/IBGE (2010) sobre qualificação dos técnicos de nível superior apontam que dos 3.376 (58,9%) gestores com curso superior completo e/ou pós-graduação, 29,6% eram assistentes sociais, 21,7% pedagogos, 26,7% tinham outra formação não discriminada no questionário, e 22% estavam assim distribuídos: 6,9% entre terapeutas ocupacionais, psicólogos, médicos enfermeiros ou nutricionistas; e 15% entre sociólogos, advogados, jornalistas, administradores, economistas e contabilistas. O censo SUAS 2010 aponta a existência de 220 mil trabalhadores (as) nos municípios brasileiros, sendo 31% nível superior. Nas entidades de assistência social, dos 519 mil trabalhadores 26,8% são de nível superior, segundo a Pesquisa das Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - PEAS 2006.

Por ser uma área de prestação de serviços cuja mediação principal é o próprio profissional (Sposati, 2006), o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de trabalhadores qualificados, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção.<sup>5</sup>

A implantação do SUAS exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho e, certamente, são condições essenciais a ampliação do número de trabalhadores pela via do concurso público, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, definição de planos de carreiras, cargos e salários, de processos de avaliação e progressão, de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho.

Nesses termos, a NOB-RH/SUAS representou um ganho político significativo na pactuação federativa de gestores da política de assistência social e na luta dos trabalhadores por condições materiais, técnicas e éticas de trabalho nos órgãos gestores, nos CRAS e CREAS e nas entidades de assistência social vinculadas ao SUAS, consideradas as resistências e dificuldades políticas que tiveram que ser aparadas para viabilizar o consenso mínimo para sua aprovação.

Mesmo ainda distante das requisições exigidas em termos de recursos humanos e de condições materiais para o funcionamento adequado do SUAS, a NOB-RH/SUAS foi o resultado da correlação de forças políticas presentes nos processos de negociação e pactuação que levaram à sua aprovação. Apesar disso, permanece o desafio de efetivação na maioria dos estados e municípios brasileiros, cujos gestores, prefeitos e secretários de governo apresentam fortes resistências, além do desconhecimento do seu conteúdo e das exigências para sua implementação.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Referimo-nos aqui especificamente ao trabalho de profissional de nível universitário, sem desconhecer o grande e crescente contingente de trabalhadores de nível médio que atuam no SUAS em diferentes cargos e atividades, muitas vezes substituindo o trabalho especializado de profissional.

<sup>6</sup> Para aprofundamento desta análise, consultar a dissertação de mestrado de Flávia Bortoleto Ortolani: Desafios para a consolidação da NOB-RH em municípios do Estado de São Paulo - a visão dos gestores, apresentada no PEPG em Serviço Social da PUC-SP em 2011.

Nesse contexto cabe destacar o significado da recente aprovação da Lei 12.435/2011, conhecida como “Lei do SUAS”, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff no dia 6 de julho/2011.

Embora a NOB-SUAS vigore na prática desde 2005 por resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), somente agora ganha institucionalidade formal como dever do Estado e direito reclamável pela população, que vem demandando crescentemente serviços, atenções e benefícios públicos de assistência social por meio dos CRAS e CREAS, que estão sendo implantados por todo território nacional.

O PL-SUAS, agora transformado em lei, altera a LOAS (Lei 8.742/93) instituindo o SUAS como meio de enfrentamento à pobreza com base em um sistema único de gestão pública da Política Nacional de Assistência Social/2004, descentralizada e participativa, assentado no compartilhamento e pactuação federativa e no co-financiamento dos entes federados. Embora não haja ainda uma definição de percentuais mínimos de financiamento público a serem garantidos para a assistência social, a exemplo da saúde e da educação, a nova lei garante a continuidade do repasse de recursos aos beneficiários e aos serviços continuados a serem prestados pela rede socioassistencial pública. Integra ainda este sistema único de gestão a exigência de controle social democrático por meio de conselhos e conferências de assistência social, e o monitoramento e a avaliação das ações, indispensáveis para conferir níveis de qualidade e de escala requeridos ao funcionamento dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

A transformação que a política de assistência social vem atravessando nesses últimos anos ganha inegavelmente, com a introdução do SUAS no texto da LOAS, novas possibilidades legais e institucionais de adensar a intervenção pública nos três níveis de governo, com base nessa nova institucionalidade da assistência social. Além disso, as demandas relacionadas à organização e gestão do trabalho poderão ser mais amplamente implantadas e controladas, se forem exigidas dos dirigentes institucionais - estatais e privados -, condições materiais, físicas

e financeiras, além dos meios e instrumentos necessários ao desenvolvimento do trabalho profissional qualificado no SUAS. Nesses termos, mesmo que a letra da lei não seja garantia automática de concretização do seu conteúdo normativo, conta-se agora com condições objetivas para forçar o cumprimento das exigências legais.

Para o tema do trabalho e dos trabalhadores do SUAS, objeto desse texto, interessa destacar que a Lei 12.435/11 apresenta um dispositivo estratégico para avançar no cumprimento da NOB-RH, quando faculta a possibilidade de repasse fundo a fundo de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para cofinanciar a contratação de trabalhadores da assistência social pelos estados e municípios brasileiros, desde que concursados e efetivados como servidores públicos.

Trata-se de questão estratégica para grande parcela de pequenos municípios que não possuem receitas próprias, dependendo de transferências federais e estaduais para fazer frente às SUAS despesas de custeio e investimento. E também para aqueles municípios e estados que, mesmo com arrecadação própria, reiteram sistematicamente o discurso da falta de recursos como impedimento para a criação de novas vagas para concursos públicos que visem a ampliação e estabilização do quadro de funcionários.

Para avançar nessa direção há o respaldo da NOB-RH/SUAS que prevê a formação de equipes de referência constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados por porte dos municípios, tipo de atendimento e aquisições e direitos que devem ser garantidos aos usuários.

A implantação das diretrizes contidas nessa norma operacional é tanto mais urgente quando se constata que 25% dos trabalhadores da área de assistência social nas administrações municipais de todo o país não possuíam vínculos permanentes, sendo 20% comissionados e apenas 38% estatutários (MUNIC/IBGE- 2005).

Comparando-se esses dados com os apresentados pela MUNIC-IBGE/2010, verifica-se que apesar da elevação em 30,7% do total de pessoas ocupadas na administração municipal da assistência social em todo o país no período 2005-2010, a política de assistência social continuava sendo responsável por apenas 3,2% de todo pessoal ocupado nas administrações públicas municipais, o que é altamente insuficiente para fazer frente à dinâmica de implantação das unidades de referência de assistência social e a necessidade de ampliação dos serviços socioassistenciais e qualificação das tarefas de gestão da política de assistência social.<sup>7</sup>

A realidade atual de precarização do trabalho assalariado no SUAS é revelada ainda pelos dados relativos à estrutura trabalhista por vínculo empregatício: apesar de não serem identificadas grandes mudanças em relação aos dados de 2005 (a maioria continua sendo composta por servidores estatutários), a maior elevação foi detectada entre os trabalhadores sem vínculo permanente, que em 2005 totalizavam 34.057 pessoas, ampliando para 60.514 em 2010, ou seja, um aumento de 73,1%; também os trabalhadores contratados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) sofreram um decréscimo, de 12,8% em 2005 para 8,5% em 2009.

Portanto, uma questão relevante a ser destacada quando se problematiza a situação do trabalho e dos trabalhadores na assistência social, é que não se trata apenas de questões relacionadas à gestão do trabalho no sentido da administração eficiente para otimizar recursos, mas fundamentalmente dos modos de organização do trabalho na sociedade capitalista contemporânea, e das condições concretas em que se realiza, particularmente nas políticas sociais que, como a assistência social, tiveram um grande crescimento nesses últimos anos.

<sup>7</sup> Dados extraídos do Censo SUAS/2010 indicavam a existência de 7,6 mil Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e 2,1 mil Centros Especializados de Assistência Social (CREAS) em todo o país.

## A morfologia da precarização do trabalho e seus impactos no SUAS: esboçando algumas tendências

As condições atuais do capitalismo contemporâneo – globalização financeira dos capitais e sistemas de produção apoiados intensivamente nas tecnologias de informação – promovem expressivas mudanças nas formas de organização e gestão do trabalho, decorrendo daí a existência de amplos contingentes de trabalhadores flexibilizados, informalizados, precarizados, pauperizados, desprotegidos de direitos e desprovidos de organização coletiva (Antunes, 2005).

A partir de um olhar macroscópico, trata-se de uma época de dificuldades para o trabalho, “de predomínio de uma cultura de mercado, de produtividade e de espacialização, de subsunção do homem à máquina, de tecnologia ‘emancipada’. (...) Na qual “a ideia de flexibilidade tornou-se símbolo de toda uma época (...) que pede a todos, especialmente aos trabalhadores, uma entrega incondicional à velocidade, à rapidez, à mudança incessante, ao risco (...). Inevitavelmente, o trabalho sofre pesada reconfiguração: dissolvem-se metas de carreira, parâmetros de talento e projetos de vida, bem como todo um conjunto de relações de classe e de vínculos de pertencimento”. (Nogueira, 2004: 199).

A flexibilização das relações de trabalho e dos direitos dos trabalhadores constitui a porta de entrada para o processo de precarização do trabalho e do estatuto de assalariamento, em SUAS múltiplas dinâmicas e configurações, tal como se expressa hoje no mercado de trabalho.

Com o intuito de captar com mais precisão as distintas modalidades de precarização do trabalho em curso no Brasil, Druck (2009) construiu um conjunto de indicadores apresentados em cinco grandes tipos de precarização:

a) Das formas de mercantilização da força de trabalho, que produzem um mercado de trabalho heterogêneo e marcado por uma vulnerabilidade estrutural, configurando formas precárias de inserção dos trabalhadores, explícitas ou disfarçadas, em todos os setores, atividades e regiões, produzindo

desestabilização dos trabalhadores estáveis com perda de direitos e vínculos, por um lado, e uma condição “provisória” de precarização que se torna permanente, de outro;

b) Do processo de construção das identidades individual e coletiva, que produz desvalorização e descartabilidade das pessoas, aprofunda o processo de alienação e estranhamento do trabalho, radicalizando a coisificação das relações humanas e fragilizando as identidades individual e coletiva e a dimensão ética do trabalho, principalmente pela situação de desemprego estrutural;

c) Da organização e das condições de trabalho, que amplia o ritmo do trabalho e a definição de metas inalcançáveis, produz a extensão da jornada, a polivalência, a rotatividade, a multiexposição aos agentes físicos, químicos, ergonômicos e organizacionais que conduzem à intensificação do trabalho, potencializada pelo desenvolvimento tecnológico da microeletrônica;

d) Das condições de segurança no trabalho, que produz fragilização das condições de segurança no trabalho, diluição de responsabilidades entre estáveis e instáveis, precárias condições de trabalho com maior exposição a riscos e sujeição a condições aviltantes de aumento da produtividade, gerando precarização da saúde e da segurança no trabalho;

e) Das condições de representação e de organização sindical, que amplia a fragilidade sindical e os efeitos políticos da terceirização, produzindo discriminação, pulverização e competição entre os próprios trabalhadores, enfraquecendo a representação política da classe trabalhadora.

Segundo diferentes analistas (Franco, Druck e Seligman-Silva, 2010:233), a terceirização dos vínculos de trabalho é uma das mais danosas consequências da flexibilização das relações de trabalho pois “lança um manto de invisibilidade sobre o trabalho real – ocultando a relação capital/trabalho e descaracterizando o vínculo empregado/empregador que pauta o direito trabalhista – mediante a transferência de responsabilidades de gestão e de custos para um ‘terceiro’.

Os efeitos da terceirização para o trabalho social com as famílias e populações nos territórios são profundos, pois ela:

- a) Desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico realizado pelos trabalhadores sociais;
- b) Desloca as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas;
- c) Subordina as ações desenvolvidas a prazos contratuais e aos recursos financeiros definidos, implicando em descontinuidades, rompimento de vínculos com usuários, descrédito da população para com as ações públicas;
- d) Realiza uma cisão entre prestação de serviço e direito, pois o que preside o trabalho não é a lógica pública, obscurecendo-se a responsabilidade do Estado perante seus cidadãos, comprimindo ainda mais as possibilidades de inscrever as ações públicas no campo do direito.

Na ótica dos direitos do trabalho e da organização coletiva dos trabalhadores evidencia-se a dimensão qualitativa da terceirização (Druck, 2009), que cria divisão entre os trabalhadores - os de “primeira” e “segunda” categorias -, além da fragmentação de coletivos com

diferentes formas de contrato e níveis salariais, muitas vezes na mesma equipe, gerando dificuldades e constrangimentos para o trabalho social e para a luta coletiva. É o que vários estudos no âmbito do trabalho no SUAS têm demonstrado.<sup>8</sup>

Quanto à noção de intensificação do trabalho, adotamos a conceitualização de Dal Rosso (2008:23), que denomina intensificação “os processos de quaisquer naturezas que resultam em maior dispêndio das capacidades físicas, cognitivas e emotivas do trabalhador com o objetivo de elevar quantitativamente ou melhorar qualitativamente os resultados. Em síntese, mais trabalho.”

A intensificação, a partir desta perspectiva, é mais do que esforço físico, envolve o conjunto de capacidades do trabalhador que mobilizam seu corpo, SUAS faculdades mentais, emoções e afetividade, os conhecimentos e saberes adquiridos pela formação especializada e pela experiência acumulada, além das relações estabelecidas com outros sujeitos no contexto do trabalho coletivo e cooperado, sem o que o próprio trabalho se tornaria irrealizável.

É importante esclarecer que a referência aos processos intensificadores do trabalho não é considerada na ótica individual de cada trabalhador, mas decorre da “condição geral do trabalho contemporâneo, fixada em regras e normas de conduta, em habitualidade, constituindo um padrão de organização que, portanto, independe dos desejos, das vontades e das características específicas de cada trabalhador. Como quaisquer outras condições de trabalho, o grau de intensidade de uma atividade resulta das relações que entre si estabelecem trabalhadores e empregadores”. (Dal Rosso, 2008: 43).

Diante desse contexto, é possível constatar a presença combinada de traços e características desse conjunto de tendências nas formas assumidas pela precarização e intensificação do trabalho no SUAS, cujos

<sup>8</sup> O Cf. Entre outros, cf. Ortolani (2011); Couto et al (2010); Nery (2009), Fernandes, (2008).

efeitos, que se fazem sentir em níveis e potências distintas, transversalizam as diferentes realidades regionais e locais, avançando para estados e municípios de portes, escalas e estruturas institucionais as mais heterogêneas.

A reforma neoliberal do Estado brasileiro implantada, nos anos 90, cujos efeitos se fazem sentir na realidade atual, sintetizada no fortalecimento da “cultura do gerencialismo”, trouxe também intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de “tudo que é estatal”, atingindo duramente as condições e relações de trabalho nos espaços governamentais.

A difusão do ideário neoliberal afetou a imagem do servidor público e as representações sociais junto à população e à opinião pública, instalando-se um clima desfavorável à recomposição e expansão da força de trabalho na administração pública, embora nesses últimos anos seja possível observar certo avanço nessa direção, especialmente em nível federal.

Basta verificar como os jornais de grande circulação veiculam a realização de concursos públicos e a ampliação da contratação de funcionários públicos em qualquer esfera da administração pública: termos como inchaço da máquina, cabide de emprego, ampliação do déficit público, aumento da ineficiência, etc., são comuns nas manchetes destes veículos de comunicação, que, simultânea e contraditoriamente, cobram do Estado mais e melhores serviços públicos.

Segundo análise de Amir Khair (2010): “O que está por trás desta visão é que o Estado é um mau aplicador de recursos ao contrário do setor privado. Assim, quanto menor a despesa com o Estado, mais recursos sobrarão para o setor privado desenvolver suas atividades. É uma política minimalista do Estado, não apenas em seu tamanho, mas também em sua interferência na vida econômica das empresas”.

Outra questão importante a ser analisada é a crescente informatização do trabalho, em todos os âmbitos em que ele se desenvolve, sendo hoje uma condição essencial para a organização e gestão do trabalho no SUAS e nas políticas sociais.

No caso do setor público, a exemplo do setor privado, as mudanças tecnológicas também estão sendo profundas em todos os níveis. O computador é o equipamento emblemático que sintetiza a transformação do aparato de recursos tecnológicos e de sistemas. Sem desconsiderar sua importância e indispensabilidade na dinâmica do trabalho atual, é preciso indagar: qual é o seu efeito sobre o trabalho dos servidores públicos?

Pesquisas junto às empresas e ao setor privado, realizadas por Dal Rosso (2008), concluíram que as tecnologias de informação intensificam os processos de trabalho, aprofundam a fiscalização do trabalho e sobre o trabalhador, organizam e encadeiam as tarefas de modo que desapareçam os tempos mortos, quantificam as tarefas realizadas e permitem a avaliação controladora do desempenho, entre outros.

Esse mesmo autor observa que, embora para os servidores entrevistados em sua pesquisa, ainda prevaleça o entendimento de que os dispositivos eletrônicos aliviaram o trabalho, que o desgaste físico é menor, que “a tecnologia ajudou muito porque antes era tudo feito manualmente”, suas reflexões revelam que algumas formas de intensificação do trabalho vão sendo incorporadas gradativamente ao serviço público e talvez não sejam ainda claramente perceptíveis para o conjunto de trabalhadores.

De fato, trata-se de formas intensificadoras do trabalho que se referem ao ritmo e à velocidade do trabalho, às cobranças e às exigências, ao volume de tarefas, às características do trabalho intelectual demandante, ao peso da responsabilidade. Constata-se assim que também na esfera estatal está em plena construção “a ideologia da gerência e da qualidade total, do erro zero, do trabalho a tempo justo, da eficiência das metas e dos resultados”. (Dal Rosso, 2008:188),

Considerando tal dinâmica, por mais que seja imprescindível a incorporação das novas tecnologias de informação no trabalho das políticas sociais, é preciso analisar mais profundamente os impactos dessa revolução tecnológica na intervenção profissional e na relação com os

usuários e população, e como isto vai incidindo nas representações dos usuários e na consciência e formas de subjetivação dos profissionais.

Sobre esta questão, interessantes são as observações de Úrsula Huws (2009), importante pesquisadora inglesa, em um texto que analisa o impacto das mudanças tecnológicas nos processos de trabalho social:

“Trabalhadores sociais, por exemplo, podem ver-se preenchendo formulários padrões numa tela de computador em vez de redigi-los no papel ou de entregar relatórios mais nuançados e profissionalmente qualificados para seus clientes; professores podem ver-se administrando testes padrões; (...) jornalistas de internet podem ser obrigados a escrever em apertados modelos pré-definidos; e arquitetos podem ser reduzidos à tarefa de recombinar componentes padrões”. (Huws, 2009:47).

### **Os desafios do trabalho social: qualificação dos serviços e valorização dos trabalhadores do SUAS**

Em função deste quadro, a análise do trabalho e das possibilidades de reversão das condições de precarização e intensificação no âmbito do SUAS não podem ser desvinculadas da dinâmica macrossocietária, nem podem ser tratadas como responsabilidade individual do trabalhador, embora seja comum atribuir ao próprio profissional a tarefa de sua qualificação, ampliando a competição entre os próprios trabalhadores.

A questão que se apresenta é: como responder à ampliação da demanda por serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais sem a existência de trabalhadores em número e qualificação exigidos para esta tarefa? Indagação que na política de assistência social se estende também para a rede privada de entidades vinculada ao SUAS, abarcando SUAS equipes profissionais, via de regra, em condições precárias de trabalho, com vínculos laborais flexíveis, baixos salários e destituição de direitos.

A assistência social é um setor intensivo de força de trabalho humana, como observado anteriormente, o que representa um desafio para a criação de condições adequadas de trabalho e de gestão institucional. Considerando as definições da NOB-RH, as equipes de referência para

os CRAS e CREAS envolvem um conjunto diversificado de profissões, atribuições e competências, instalando-se nova divisão sociotécnica do trabalho no âmbito do SUAS.

Trata-se de um processo de grande complexidade, pois cada uma das categorias profissionais envolvidas tem uma história particular de organização e de luta corporativa e sindical, com acúmulos e reivindicações específicas no que tange às condições de exercício do trabalho, aos conhecimentos e saberes e aos parâmetros ético-políticos orientadores do trabalho profissional.<sup>9</sup>

Nessa perspectiva, é preciso considerar a ótica do trabalho coletivo no SUAS:

- » O trabalho nos CRAS e CREAS como trabalho social e combinado;
- » Orientado por projetos profissionais que podem convergir, mas também se contrapor;
- » Que incorpora o acúmulo e as contribuições de diferentes profissões;
- » Mas que deve assimilar criticamente os conhecimentos e aportes daquelas que, como o Serviço Social, vem assumindo protagonismo histórico na elaboração de conhecimentos teóricos, técnicos e políticos que subsidiam os avanços da assistência social no país.

Isto põe em debate a direção política do trabalho no SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais, na construção de processos interventivos que promovam protagonismo dos usuários, fortalecimento da prática democrática e da cultura de direitos.

<sup>9</sup> É importante considerar que várias profissões que atuam no SUAS, seja em serviços continuados ou não, ou em funções de gestão institucional, não são regulamentadas, não se referenciam a códigos de ética construídos e pactuados coletivamente, carecendo de estruturas oficiais de regulação e fiscalização do exercício profissional. Tal quadro compromete o reconhecimento das categorias profissionais de nível superior como integrantes do SUAS, particularmente para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, que envolvem relações diretas com as famílias e o compromisso com valores éticos, cujo desempenho técnico possa ser submetido à fiscalização coletiva dos órgãos de representação profissional.

Assim sendo, é fundamental no âmbito do SUAS superar a cultura histórica do pragmatismo e das ações improvisadas, exercitando a capacidade de leitura crítica da realidade, sem reforçar naturalizações e criminalizações da pobreza e das variadas formas de violência doméstica e urbana, violação de direitos de crianças, adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, mas procurando compreender criticamente os processos sociais de sua produção e reprodução na sociedade brasileira.

É preciso, pois resistir coletivamente ao mero produtivismo quantitativo, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, número de atendimentos, número de cadastros, sem que o profissional tenha clareza do sentido e da direção social ético-política do trabalho coletivo. Por sua vez é nesse âmbito, de ampliação das metas a serem atingidas, que se instalam as estratégias de intensificação do trabalho, potencializadas pelas mudanças tecnológicas nem sempre sob controle dos trabalhadores, exigindo-se permanente requalificação do trabalho, dos processos e métodos de trabalho, dos conhecimentos e saberes acumulados.

Por isso, a luta pela garantia da qualificação e capacitação continuadas, por espaços coletivos e sistemáticos de estudo e de reflexão sobre o trabalho, de debate sobre as concepções que orientam as práticas, é parte da luta pela melhoria das condições de trabalho e da qualidade dos serviços prestados à população.

No caso da assistência social, as questões que envolvem as condições, relações e organização do trabalho ganham maior complexidade se consideramos o fato de que grande parte dos programas e projetos é prestada por entidades ou organizações de assistência social privadas que integram a “rede” socioassistencial nos territórios de abrangência do CRAS e CREAS.

Muitas dessas entidades não realizaram ainda o reordenamento institucional exigido pelo SUAS, inclusive em relação ao quadro de profissionais e condições de trabalho, resistindo também aos mecanismos de controle social, à prestação de contas pública sobre a qualidade do

trabalho realizado, à avaliação continuada dos seus resultados. Embora presentes enquanto diretrizes gerais, as definições da NOB-SUAS/RH em termos de equipes de referência e famílias referenciadas se concentram nas unidades estatais de assistência social, deixando em segundo plano e a descoberto as exigências a serem cumpridas pela ampla “rede” de serviços socioassistenciais privados, que se não definidas invalidam os esforços da tipificação e qualificação do serviços socioassistenciais e da rede pública responsável pela sua execução.

Para integrar um sistema público estatal de assistência social, as entidades de assistência social e as organizações sociais não governamentais devem ser submetidas aos mesmos princípios e diretrizes que orientam o SUAS, considerando o acesso ao fundo público, por meio de convênios, para financiar atividades de assistência social por ela desenvolvidas, e também as imunidades e isenções fiscais das entidades beneficentes que acessam o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, recentemente regulado.

Os riscos da implantação do SUAS em todo o país são apontados por Silveira (2009:343): “As fragilidades presentes na gestão e na participação em âmbito local reforçam limitações que são constitutivas dos processos descentralizadores, revelando a tendência aos arranjos institucionais que podem banalizar o próprio SUAS. Há uma tendência dos municípios e estados cumprirem requisitos mínimos para manter o financiamento sem necessariamente expressar qualidade na estruturação da rede socioassistencial e das condições institucionais de gestão”, o que inclui o trabalho precário dos profissionais.

A NOB-RH/SUAS avança no enfrentamento dessa realidade quando define mecanismos de profissionalização e publicização da assistência social, orientando procedimentos para composição de equipes de referência para CRAS e CREAS, definindo diretrizes para a qualificação de recursos humanos e ampliação da capacidade de gestão dos seus operadores.

Há também algumas diretrizes e recomendações para a rede socioassistencial privada, no sentido da valorização dos trabalhadores, da

capacitação técnica em consonância com a PNAS, de tratamento salarial isonômico entre trabalhadores da rede pública e das entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, mas ainda muito fluidas para garantir condições comuns de organização do trabalho e gestão democrática que deve ser única e integrada. Nessa perspectiva há um longo caminho a percorrer.

O que está em questão, portanto, é a ressignificação do trabalho na assistência social, referenciada em um projeto coletivo de redefinição do trabalho, das formas de organização e gestão institucional que incorporem mecanismos permanentes de democratização, qualificação e capacitação continuada, como questão estratégica para a valorização do trabalho e dos trabalhadores no SUAS.

Quanto mais qualificados e capacitados os trabalhadores da assistência social, menos sujeitos a manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política, o assédio moral e a cooptação nos espaços institucionais, conferindo qualidade e consistência ético-política ao trabalho realizado.

Ao mesmo tempo, é preciso discutir as estratégias de organização coletiva frente aos processos de precarização do trabalho, no contexto do conjunto dos trabalhadores da seguridade social e das políticas sociais em geral. Embora a perspectiva neoliberal se utilize de inúmeros mecanismos para dividir o conjunto dos trabalhadores e SUAS entidades coletivas, é através da ação coletiva que se criam condições concretas para a melhoria das condições de trabalho.

### **Por uma nova agenda do trabalho no SUAS**

A partir dessas reflexões, é preciso reafirmar que as transformações contemporâneas que afetam o mundo do trabalho, seus processos e sujeitos, provocam redefinições de grande envergadura no Estado e nas políticas sociais, desencadeando novas requisições e demandas, mas também novas possibilidades para os trabalhadores da assistência social.

É inegável o alargamento do mercado de trabalho profissional

de nível superior com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, pois a velocidade de implantação dos CRAS e CREAS vem exigindo a contratação de grande número de trabalhadores e, em alguns casos, levando à realização de concursos públicos, pauta de luta do trabalho na área.

Mas, ao mesmo tempo e no mesmo processo, contraditoriamente, aprofunda-se a intensificação e precarização, aberta ou velada, das condições em que este trabalho se realiza, considerando o estatuto de trabalhador assalariado dos profissionais, subordinados a processos de alienação e restrição da autonomia técnica, a que estão sujeitos os trabalhadores assalariados em seu conjunto.

Apesar de todos os limites e desafios aqui pontuados, a implantação do SUAS em todo território nacional abre um campo de novas possibilidades, tensas e contraditórias, ao trabalho social exercido pelas diferentes profissões que o constituem.

A existência dos CRAS e dos CREAS como unidades públicas estatais cria oportunidade inédita de qualificação e articulação dos serviços, programas, projetos e benefícios voltados ao atendimento das necessidades sociais e direitos da população nos seus territórios de abrangência. A presença do Estado nos territórios de proximidade da população é, ao mesmo tempo, condição para a efetivação do SUAS e criação de um campo de tensionamento que aprofunda as contradições que podem estimular a organização popular, ao tornar visível os critérios restritivos de acesso a serviços e benefícios socioassistenciais para toda a população que deles necessitar, distantes da universalidade requerida às respostas estatais.

Ao mesmo tempo a implantação do SUAS evidencia os limites do trabalho assalariado no campo das políticas públicas, exigindo estratégias políticas coletivas para o enfrentamento dos constrangimentos a que são submetidos na relação com os empregadores e dirigentes institucionais. “O assalariamento em atividades governamentais ou serviços públicos não visa ao lucro, mas não fica imune ao processo de

intensificação”, afirma Dal Rosso (2008:195). Diante da natureza dessas atividades de atendimento ao público, é preciso ampliar o conceito de intensificação do trabalho, de modo a abarcar as atividades de serviços que exigem enorme dispêndio de energia intelectual e envolvimento emocional dos trabalhadores em sua atividade, comprometendo componentes físicos, intelectuais, afetivos e relacionais.

É preciso produzir novos conhecimentos e aprofundar o debate sobre a condição de trabalho no SUAS em sua dupla dimensão contraditória:

- » De um lado, o sentimento de prazer diante da possibilidade de realizar um trabalho comprometido com os direitos dos sujeitos violados em seus direitos, na perspectiva de fortalecer seu protagonismo político na esfera pública;
- » Ao mesmo tempo, o sofrimento, a dor e o desalento diante da exposição continuada à impotência frente à ausência de meios e recursos que possam efetivamente remover as causas estruturais que provocam a pobreza e a desigualdade social.

Para estudiosos da saúde do trabalhador (Franco, Druck e Seligman-Silva, 2010), os profissionais impedidos de exercer sua ética profissional adoecem de fato. Trata-se de uma dinâmica institucional que desencadeia desgaste e adoecimento físico e mental e que, no caso dos trabalhadores do SUAS, precisa ser melhor conhecido, pois esta é uma questão nova que requer pesquisas e estudos que possam mapear situações e embasar reivindicações coletivas que particularizem as específicas condições de trabalho na política de assistência social, nos três níveis de governo e nos âmbitos estatal e privado.

O trabalho orientado por princípios ético-políticos de compromisso com a qualidade de vida e com os direitos dos usuários exige um sujeito profissional capaz de realizar um trabalho complexo, social e coletivo, que tenha competência para propor, negociar com os empregadores privados ou públicos, defender projetos que ampliem direitos das

classes subalternas, seu campo de trabalho e sua autonomia técnica, atribuições e prerrogativas profissionais.

Isto supõe muito mais do que apenas a realização de rotinas institucionais, cumprimento de tarefas burocráticas ou a simples reiteração do instituído. Envolve o trabalhador social como intelectual capaz de realizar a apreensão crítica da realidade e do trabalho no contexto dos interesses sociais e da correlação de forças políticas que o tencionam; e que estimule a construção de estratégias coletivas e de alianças políticas que possam reforçar direitos das classes subalternas na esfera pública. Processos que devem fortalecer alianças estratégicas entre trabalhadores e usuários do SUAS, na perspectiva de fortalecer pautas comuns que publicizem e tornem transparentes, na esfera pública, a importância do SUAS para a população que dele necessita, bem como os requisitos para seu fortalecimento, entre os quais o aumento do número de trabalhadores concursados e a melhoria das condições de trabalho aos profissionais da área. Para isso, a luta pela efetiva concretização da NOB-RH/SUAS é requisito importante a mobilizar o conjunto de trabalhadores e gestores.

Os trabalhadores da assistência social, tendo em vista prerrogativas legais, éticas e técnicas, estão sendo desafiados a inovar e ousar na construção de estratégias profissionais que priorizem as abordagens coletivas e a participação ativa dos usuários, no sentido de reverter relações autoritárias e tuteladoras que subalternizam a população.

Os avanços da assistência social e sua direção ético-política são incompatíveis com abordagens conservadoras, autoritárias ou disciplinadoras, que individualizam, moralizam, patologizam ou judicializam a questão social. Esta discussão ganha relevância no trabalho nos CRAS e CREAS, onde se observa uma tendência à moralização e psicologização do sofrimento psíquico das famílias trabalhadoras, de deslocamento dos conflitos que têm fortes raízes societárias para os âmbitos privados da esfera doméstica e comunitária, e a consequente despolitização e culpabilização das famílias pela sua condição de pobreza e destituição.

No âmbito dos CREAS também se observa um processo intenso de judicialização do trabalho social, que vem absorvendo os profissionais no atendimento às demandas judiciais, que sugam a energia dos trabalhadores que deveria estar voltada para o enfrentamento do desafio de recuperar o trabalho de base junto à população, na perspectiva de estimular a participação popular e ampliar a voz dos usuários nos espaços públicos de debate e deliberação, o que exige o estabelecimento de aliança estratégica entre trabalhadores e usuários do SUAS.

Por último, mas não menos importante, o SUAS, na contramão do movimento societário nacional e internacional, supõe um Estado que recupere a capacidade de direção política e reconstrua as bases de legitimidade social junto à população, recusando, portanto, qualquer padrão minimalista para seu funcionamento, o que exclui a possibilidade de ampliação dos serviços e benefícios com base em estratégias intensificadoras e precarizadoras do trabalho, bem como da terceirização dos serviços públicos e dos seus trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. O Caracol e sua Concha. Ensaio sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo, Boitempo Editorial, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993. Brasília, DF.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, D.F, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica do SUAS - NOB/SUAS. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB-RH/SUAS. Brasília, DF, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Lei 12.345 de 06 de julho de 2011, que altera a LOAS introduzindo o SUAS. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Linha de base do monitoramento dos CRAS. Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008.
- COUTO, Berenice R., YAZBEK, Maria C., SILVA e SILVA, Maria O., RAICHELIS, raquel (orgs.). O Sistema Único de assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo, Cortez, 2011 (2ª Ed.)
- DAL ROSSO, Sadi. Mais Trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea. São Paulo, Boitempo Editorial, 2008.
- FERNANDES, Solange. Estado e Política de Assistência Social. Particularidades do trabalho dos assistentes social nos Centros de Referência de Assistência Social no Estado do Paraná. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. São Paulo, PUC-SP, 2008.
- HUWS, Úrsula. A Construção de um Cibertariado? Trabalho virtual num mundo real. In: Infoproletários. Degradação real do trabalho virtual. São Paulo, Boitempo Editorial, 2009.
- IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche. São Paulo, Cortez Editora, 2007.

KHAIR, Amir. *Visões Fiscais*. Jornal O Estado de São Paulo. São Paulo, 09.05.2010.  
NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil - temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo, Cortez Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. *As Possibilidades da Política - ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

NERY, Vânia B. *O Trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social: saberes e direitos em questão*. Tese de Doutorado. São Paulo, PEPG em Serviço Social, PUC-SP, 2009.

ORTOLANI, Flávia B. *Desafios para a consolidação da NOB-RH em municípios do Estado de São Paulo - a visão dos gestores*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. São Paulo, PUC-SP, 2008.

PARÂMETROS PARA ATUAÇÃO DE ASSISTENTES SOCIAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília, CFESS, 2009. Edição virtual disponível em: [www.cfess.org.br](http://www.cfess.org.br)

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento Assistência Social 2005. Rio de Janeiro, IBGE, 2006.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento Assistência Social 2009. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

RAICHELIS, Raquel. *O Trabalho do Assistente Social na esfera estatal*. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

\_\_\_\_\_. *Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.104. Especial: Crise Social, trabalho e mediações profissionais. São Paulo, Cortez Editora, outubro/dezembro, 2010,

\_\_\_\_\_. *O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente à violação de seus direitos*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.107. Condições de trabalho e saúde. São Paulo, Cortez Editora, julho/setembro, 2011.

\_\_\_\_\_. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social - caminhos da construção democrática*. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

SILVEIRA, Jucimeri I. *Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.98. São Paulo, Cortez Editora, 2009.

SPOSATI, Aldaiza. *O Primeiro Ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* n.87. São Paulo, Cortez Editora, 2006.

# A ALIANÇA ESTRATÉGICA ENTRE OS TRABALHADORES E OS USUÁRIOS DO SUAS

MARIA LUIZA AMARAL RIZZOTTI\*

Então, hoje eu sinto mais força, com mais vontade de viver, com mais vontade de lutar, e eu não me acho fraca não, e a cada dia que passa, emocionalmente eu me acho mais forte. (usuária da política de assistência social)<sup>1</sup>

## Introdução

O tema aqui proposto enseja reflexões sob diferentes dimensões, pois, ao longo dos últimos anos, muitos dos idealizadores, trabalhadores e cidadãos de direito, têm almejado que, cada dia mais, pudéssemos aprimorar as políticas sociais à luz da congregação dos ideários daqueles a quem elas se destinam. Com a preocupação de tratar o tema considerando sua complexidade, elegemos alguns pontos que, a nosso ver, são fundamentais nesta análise e foram apontadas nos inúmeros debates sobre o assunto.

.....  
\* ASSISTENTE SOCIAL GRADUADA PELA FACULDADE METROPOLITANA UNIDA (1979), MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (1991) E DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (1999). EXERCE A FUNÇÃO DE PROFESSORA DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA DESDE 1987. ATUALMENTE COORDENA O NÚCLEO DE ESTUDO E PESQUISA EM GESTÃO DE POLÍTICA SOCIAL. FOI SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LONDRINA DE 2001 A 2008. EXERCEU O CARGO DE SECRETÁRIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL JUNTO AO MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME NO PERÍODO DE MAIO/2010 A FEVEREIRO/2011

.....  
<sup>1</sup> O Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e do Distrito Federal expressa a adesão desses entes federados ao SUAS e possuem importantes prioridades e ações relacionadas com a estruturação progressiva, nos próximos quatro anos, da gestão do trabalho, implicando desde reordenamento institucional até adequação de servidores a partir de estudo de necessidades.

Destacamos inicialmente, a impossibilidade de pensar os avanços que o SUAS necessita sem a compreensão de que eles dependem essencialmente da construção de um coletivo formado por seus usuários, trabalhadores sociais e gestores. Em segundo lugar, consideramos que uma aliança estratégica entre os trabalhadores e os usuários só logrará êxito se firmada sob sólidas bases de compromissos éticos e políticos em torno da ampliação dos direitos. Estes compromissos incluem a consolidação da seguridade social não contributiva que alarga o escopo da proteção social; a democratização da política de assistência, o que implicaria num importante esforço pela abertura à participação nos serviços da rede socioassistencial; a ampliação dos espaços decisórios com a participação dos usuários e, por fim, o apoio à organização política desses usuários.

A partir dos pressupostos acima enunciados organizamos esta reflexão dividindo-a em três tópicos que se consubstanciam no que chamamos de elos dessa aliança. O primeiro trata da retomada do significado dos direitos afiançados na Constituição de 1988, cujo enfoque foi a sua relação intrínseca entre os formuladores e executores das políticas sociais e as lutas dos movimentos organizados da sociedade civil. O segundo ponto aborda a necessidade de asseverar um dos fundamentos desta política que é o direito aos serviços de qualidade devidamente articulados com o direito à renda, na medida em que neste ponto se encontram/convergem, além de alguns direitos socioassistenciais,<sup>2</sup> também as seguranças afiançadas na política de assistência social e as suas funções, sobretudo a de garantir proteção e direito social.

Com isso, tomamos por base, para o estabelecimento das alianças com os usuários, a necessidade de compromisso com a garantia dos direitos já previstos no Sistema Único de Assistência Social.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Decálogo dos direitos foi discutido na VI Conferência Nacional de Assistência Social de 2007, assim como em todas as municipais, regionais e estaduais que a antecederam. Está disponível no site do MDS em: Metas e Estratégias Plano Decenal e Decálogo.

<sup>3</sup> Cabe neste aspecto fazer uma importante ressalva que a melhoria e o aprofundamento da instalação do SUAS no Brasil depende, para além da aliança entre trabalhadores e usuários, de compromissos dos gestores do aporte de recursos e garantia de condições objetivas de trabalho.

Por fim, trataremos do elo que permite aos usuários a superação da sua condição de apenas destinatários para assumir um lugar político de protagonista de suas ações e mudanças. Como falar sobre esse ponto pode nos levar a algum tipo de ufanismo, tomamos a precaução de encará-lo sob o ângulo de construir caminhos/meios possíveis para a superação da condição de subalternidade<sup>4</sup> e ainda da necessária integração dos trabalhadores e usuários da política de assistência social com as lutas sociais mais amplas.

Com isso retomamos o nosso primeiro tópico que aponta os resultados das alianças dos profissionais das políticas sociais e os usuários e demais movimentos em torno da Constituição Federal, deixando para as gerações futuras uma importante conquista e, ao mesmo tempo, um grande desafio de fazer acontecer em cada canto do Brasil esses direitos e a ampliação da cidadania.<sup>5</sup>

Ao pautarmos, portanto, o tema da aliança entre trabalhadores e usuários do SUAS cabe o destaque de que estamos nos referindo aos sujeitos cunhados na luta, os primeiros por serem visionários e fazerem valer o velho, mas sempre presente, direito da superação da miséria, e os usuários pela luta que cotidianamente travam contra a miséria, a desproteção e a injustiça.

### **A luta pelos direitos garantidos na Constituição de 1988: O primeiro elo da aliança**

Para falarmos das alianças com usuários nos dias atuais é imprescindível que consideremos o caráter histórico das lutas sociais, pois os usuários da política de assistência social não podem ser vistos fora de uma relação de classe e da condição de sujeitos de direitos.

<sup>4</sup> Tema introduzido e tratado neste campo pela professora doutora Maria Carmelita Yazbek.

<sup>5</sup> Compreendendo cidadania na perspectiva colocada por IAMAMOTO "A cidadania entendida como capacidade de todos os indivíduos, no caso de uma democracia efetiva, de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. disponível no site [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto2-2.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2.pdf) k

Um marco importante do reconhecimento da condição de sujeitos e do direito à participação é a Constituição Federal de 1988 que define princípios e diretrizes com o intuito de superar a insuficiência dos canais de representação, assim como o corporativismo e o clientelismo, características marcantes da política social brasileira até então. A relevância histórica dos períodos de implantação dos novos modelos de política social consiste na expressão de diferentes interesses e direitos sociais, por meio da emergência e da manifestação de uma identidade coletiva. Segundo O'Donnel a constituição de identidades coletivas dão substância a “uma concepção moderna de cidadania e forja novas formas de solidariedade social” (O'DONNEL, 1987:29).

A Carta Constitucional em vigor consignou garantias legais de novos direitos sociais, sobretudo no que concerne à seguridade social não contributiva. Este avanço é resultado das lutas sociais e aspirações dos movimentos sociais e da classe trabalhadora que resultou na formação de um novo paradigma para as políticas sociais no Brasil vinculado à universalização de acesso, à responsabilidade estatal, à descentralização e à participação social.

Em oposição ao antigo padrão autoritário e excludente, as propostas dos movimentos sociais em relação às políticas sociais convergiam para o objetivo de superar o caráter seletivo dos serviços públicos destinados à população. As expressões desse objetivo tomaram as mais diversas formas, conforme as áreas de atuação dos diferentes movimentos: o movimento sindical empunhou a bandeira de reformas profundas na legislação trabalhista, como meio de alcançar melhorias nas condições de vida da população; o movimento dos trabalhadores sem-terra, os sindicatos de trabalhadores rurais e a pastoral da terra retomaram com mais intensidade a reivindicação por reforma agrária, situando-a como questão fundamental para a consolidação da ordem democrática no Brasil; de outra parte, movimentos ligados a lutas étnicas e de gênero, associações de bairros, grupos ecológicos e toda sorte de “movimentos de minorias” também se mobilizavam com o propósito de construir

uma “democracia para todos”, na qual os direitos sociais exerceriam o papel de fundamento do novo pacto social.

A ação dos movimentos sociais influenciou a formação da agenda governamental da época. Os objetivos das novas políticas públicas refletiam esta influência e relacionavam-se à necessidade de constituição das bases de uma transição pactuada, instrumento necessário para alcançar a realização das aspirações políticas e sociais que haviam inspirado a luta democrática. O momento requeria uma sinalização clara de que as reivindicações populares encontravam-se no horizonte governamental, mas, ao mesmo tempo, condicionava estreitos limites às ações do Estado sob forte orientação neoliberal, resultando no agravamento do quadro econômico e social e da duradoura crise fiscal que se iniciava no país.

Naturalmente, as novas postulações não se fizeram sentir de imediato, foram anos de manutenção das lutas diante de um cenário de arrefecimento no campo social. Sem dúvida, foi a diversidade de reivindicações trazidas à tona pelos vários movimentos sociais em atuação no país, que conferiu a importante dimensão caracterizada pelas inovações de gestão e de participação política introduzidas, sobretudo nos anos 2000, período no qual os desafios voltavam-se claramente para a universalização, a descentralização e a nova hierarquização dos serviços nas políticas sociais brasileiras.

Os modelos de política social adotados no Brasil nos anos 2000 são resultantes da luta e organização da sociedade civil que se consubstanciaram, na forma legal, na Constituição Federal de 1988, a qual teve como um de seus emblemas a participação social, sobretudo nos avanços expressos no capítulo da Ordem Social. A Constituição de 1988 produziria o efeito de catalisar as lutas em curso na sociedade brasileira e de fazê-las convergir para um cenário democrático.

Pautada nessas conquistas assim consignadas na Constituição Federal de 1988, a significativa transformação que a política de assistência social viveu nos últimos anos contou com o protagonismo dos trabalhadores sociais nela inseridos. Foram eles que propuseram a implantação

do SUAS – traduzindo efetivamente o que a Carta Magna já indicara como norte - e se empenharam em estabelecer SUAS bases em todos os cantos deste país. O que os movia? Certamente não foi uma luta apenas no campo corporativo, mas sim, a certeza de que este caminho daria concretude aos preceitos que refletiam seus valores no campo ético-político.

Uma das expressões dos avanços nessa política pública é a ampliação do investimento na seguridade social brasileira resultante de uma grande disputa pelos recursos do fundo público, sobretudo quando seu crescimento maior se volta para o campo da seguridade não contributiva.<sup>6</sup> Outros dois aspectos importantes foram a adoção de medidas no campo da instalação de um modelo de gestão unificador, articulador e orientador das ações nesse campo, com a disposição de serviços em todo o território nacional, além da implantação de benefícios de transferência de renda que, em termos de público a quem se destina, tende a adotar dimensões universalizantes.

Esta proposição pode e deve oferecer respostas ao modelo regulador, casuístico, inoperante e fragmentado sob a lógica administrativa autoritária (YAZBEK, 1993). Trata-se, portanto, de mudanças nas quais o Estado assume novas obrigações no âmbito das relações sociais mais amplas.

A antiga ordem na qual as políticas sociais no âmbito do Estado, ou por ele reguladas mantinham “as condições de reprodução da força de trabalho, como fornecedoras, ao mesmo tempo de acumulação da riqueza e da acumulação da miséria social” (SPOSATI, 1988: 11), deve, necessariamente, ser invertida. Como resultado desse processo e do engajamento dos nele envolvidos, em que pesem as condições econômicas, sociais e políticas para a acumulação da riqueza ainda mantidas, a miséria tem diminuído sensivelmente no Brasil nos últimos oito anos.

<sup>6</sup>O Sobre esse tema pode-se buscar aprofundamento em Sposati (2007), Jaccoud (2007) e Tavares (2009).

O outro campo de ruptura apresentado pela instalação do Sistema Único de Assistência Social deve-se ao fato dele estar firmado pela égide do direito e fazer a transposição do campo privado para o público trazendo, assim, toda a concepção que emana desse campo, ou seja, os valores republicanos de gestão, os direitos à concepção de direito, a organicidade na rede de serviços, o comando único, pressuposto da democracia e tantos outros próprios do universo público.

A retomada rápida deste campo estrutural e histórico teve por objetivo conduzir nossa reflexão sobre o cotidiano do trabalho e a relação com os usuários como algo que expressa e consubstancia lutas e processos amplos e que exigem continuidade e concretude. Para tanto, os valores e compromissos com a continuação desse novo momento funda-se no alargamento dos direitos sociais e da democracia. Pressupostos que, muito embora não representem na sua totalidade os sonhos e lutas por transformações societárias mais amplas, significam, nesse momento, contribuir para a construção de condições objetivas que tornem esse país menos desigual.

Se o selo da aliança dos trabalhadores com os usuários da política de assistência social está na garantia de direitos, vale destacar que todo o trabalho desenvolvido pela rede socioassistencial deve ser lido sob a perspectiva técnico-política. A garantia de direitos tem representado um campo de contradições postas pelo modelo econômico que forjou o contexto social de pobreza e desigualdade e que, em meio da lógica capitalista, acabou por instituir um campo de lutas.

Nesta linha, a dimensão política e contraditória que circunda o cotidiano da assistência social e cria concretude nos serviços e na atenção aos seus usuários contém componentes de conteúdo valorativo, pois a configuração das políticas sociais sempre representa um movimento contínuo.

Cada ação profissional integra um processo histórico de luta contra velhas práticas instituídas no campo da meritocracia, mas tais lutas necessitam criar uma nova hegemonia em torno das conquistas que

transformem definitivamente a assistência social em locus de direito e cidadania. Para tanto, vale recorrer a Nogueira (2004) quando define hegemonia e a dimensão política:

A perspectiva da hegemonia sugere que se pense o fazer política como busca constante de agregação de forças e articulação - um esforço reiteradamente dedicado a atrair parceiros, a trabalhar em termos unitários, a criar espaços de entendimento ampliado. A política é sempre uma forma de compartilhar destinos, não apenas de dominar e dirigir. (NOGUEIRA, 2004: 246)

No que concerne a essa articulação em torno da ampliação dos direitos sociais, Berenice Couto (2004) aponta a necessidade de que ela não exista apenas no âmbito legal, mas seja garantida no cotidiano dos seus sujeitos.

Os direitos, enquanto constitutivos de um patamar de sociabilidade, têm jogado papel importante na sociedade contemporânea que, ao discuti-los, coloca em xeque as formas de relação que são estabelecidas, tornando tenso o movimento por tê-los reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado, e, mais do que isso, explicitados na vida dos sujeitos concretos. (COUTO, 2004:37)

Os serviços oferecidos no âmbito dessa política pública surgem nos espaços nos quais se encontram os binômios de desproteção e proteção, de trabalho técnico e de luta política, de demandas individuais e de sua transformação em luta coletiva. Também é nesse espaço que o profissional integra seu conhecimento, advindo da formação científica, com o compromisso ético.

O entendimento da assistência social como direito convive em seu cotidiano de forma conflituosa com procedimentos tradicionais de seleção, classificações oriundas das deficiências de estruturas nos serviços,

da escassez de benefícios, do número insuficiente de profissionais, da dificuldade de aprimoramento técnico. Convive também com a dificuldade de reconhecer os usuários como sujeitos de direitos, cuja história evidencia trajetórias que envolvem discriminação de classe, de gênero, de raça e de etnia, que se vinculam a seus grupos, que estabelecem algumas relações de poder e que travam, diariamente, lutas pela sua sobrevivência.

O processo de consolidação do SUAS tem demonstrado o desafio de construir solidez na sua estrutura de oferta de serviços, de benefícios e de gestão, para resistir às intempéries das alternâncias de governo e à visão tradicional desprovida da lógica republicana que ainda ronda ou norteia muitas gestões municipais. No entanto, pensar esses desafios significa circunscrevê-los nessa aliança entre os trabalhadores do SUAS e os cidadãos de direito que dele se utilizam.

A junção de segmentos diferentes numa perspectiva cooperativa só tem sentido quando é capaz de ensejar alianças históricas e estruturantes como é o caso das proposições que avançam em aspectos que respondem à necessidade dos destinatários da política de assistência social e de seus trabalhadores.

No âmbito da política de assistência social definiu-se um decálogo de direitos que devem ser afiançados. Nesta linha, o arco de alianças entre trabalhadores e usuários deve reforçar tais direitos, dentre os quais destacaríamos o direito aos serviços e benefícios de forma articulada e o direito à participação social.

### **O direito aos serviços de qualidade e à renda: Elo que fortalece a aliança**

Nos últimos seis anos o Sistema Único de Assistência Social foi proposto, gestado e implantado com uma amplitude e rapidez jamais vista na proposição de qualquer política pública no Brasil. Ter atingido quase 100% de todas as unidades federadas neste curto espaço de tempo foi inédito e naturalmente impulsionado por todos os seus atores, mas, sobretudo, por aqueles que reconheceram nesse modelo algo que

respondia aos direitos constitucionais de seguridade social não contributiva (com muito mérito aos profissionais da área). No entanto, seu crescimento também aponta necessidade de aprimoramentos e, dentre eles, a qualificação dos serviços, cujo tema tem relação com os direitos que estreitam as alianças que tratam este estudo.

Falar da qualificação dos serviços tem, pelo menos, duas dimensões: as condições objetivas que dizem respeito à estrutura administrativa e funcional e a dimensão do trabalho técnico. Mesmo reconhecendo o mérito relacionado ao primeiro ponto, entendendo que o direito a serviços de qualidade passa pela garantia de condições objetivas e subjetivas no interior dos equipamentos sociais, destacamos o segundo, por entender que os atos profissionais são importantes na medida em que concebemos a pobreza e a vulnerabilidade social como multifacetada e, portanto, vai para além da concessão de benefícios, demandado o trabalho sociofamiliar, o aprimoramento da convivência comunitária, a busca de alternativas para recuperação de capacidades de proteção e direitos.

Além disso, expressar a competência teórico-metodológica significa uma leitura crítica da realidade social sem, contudo, deixar de estabelecer os nexos com as determinações históricas e estruturais da questão social. A competência profissional capaz de qualificar os serviços ancora-se também na destreza do manuseio do instrumental técnico em todos os níveis de atuação (atendimento direto, planejamento, gestão, articulação, dentre outras).

A qualidade do atendimento profissional torna-se imperativo quando partimos do pressuposto que as condições de pobreza e vulnerabilidade apresentadas pelos usuários são multidimensionais, e, portanto, para além da recomposição da renda, há necessidade de oferecer uma série de serviços consubstanciados na ação profissional que permitam acolher e buscar formas de atender os cidadãos.

Em recente publicação que avalia os caminhos do SUAS, as autoras Couto, Yazbek e Raichelis (2010) retomam o conceito de vulne-

rabilidade posto na Política Nacional de Assistência Social, editada em 2004 e afirmam:

Nesta concepção, evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de SUAS famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza que não se reduz às provações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão. (COUTO& RAICHELIS& YAZBEK, 2010: 40).

Ao falar dessas dimensões, as autoras incluem, naturalmente, todas as expressões da pobreza, cuja concretude está no lugar onde os cidadãos vivem, o que nos remete à importância de valorizarmos a dimensão do território<sup>7</sup> como lócus da ação da política de assistência social, pois é também no território que estão expostas as consequências das relações econômicas imprimidas no mundo capitalista. Para a política de assistência social estabelecer como foco da abordagem o território significa avanço inclusive em relação aos próprios pressupostos constitucionais, pois se avançou da perspectiva individual e segmentada para a lógica da vulnerabilidade das famílias e dos territórios.

Outro ponto que consideramos essencial é a superação da cisão entre os que pensam e os que executam. Trata-se dos trabalhadores, cada vez mais, ocuparem os espaços de tomada de decisão, assim como se apropriarem de saberes referentes à planificação, à avaliação e ao financiamento.

<sup>7</sup> Para aprofundamento do tema vale recorrer a Milton Santos (1989) e Dirce Koga (2003)

Outro pressuposto da defesa da estratégica aliança entre os trabalhadores e os usuários da política de assistência social é a certeza de que os serviços e as instituições governamentais ou não governamentais podem e devem modificar-se pela práxis concreta de seus sujeitos. Ou seja, não há rigidez administrativa que suporte a corrosão pela ação articulada daqueles que buscam sua transformação.

Ao se falar da qualificação dos serviços deve-se convergir para o aprimoramento da leitura crítica da realidade e em ações que privilegiem a gestão democrática e o protagonismo dos usuários em quaisquer que sejam os espaços profissionais e institucionais. Pois, como nos ensina Vázquez (1968), ao concluir sobre as diferentes formas de práxis:

Uma e outra atividade, junto com as restantes formas específicas de práxis, nada mais são do que formas concretas, particulares de uma práxis total humana, graças à qual o homem como ser social e consciente humaniza os objetos e se humaniza a si próprio. (VÁZQUEZ, 1968: 202).

A complexidade da questão social expressa de diferentes formas na vida dos usuários dos serviços socioassistenciais coloca para os seus trabalhadores um importante desafio, tanto no que concerne ao processo de decifrá-la, quanto para oferecer caminhos da superação das demandas postas, sem que tais caminhos sejam imposições às quais devam aderir sem o exercício do protagonismo.

Outro aspecto importante que perpassa a preocupação da imensa maioria dos trabalhadores sociais é a interdisciplinaridade. Esse tema pode ser abordado sob, pelo menos, dois prismas, um referente à organização de saberes e outro relativo à convergência de objetivos comuns.

No que concerne à proposição da interdisciplinaridade a partir da organização das áreas de conhecimento pode-se dizer que o caminho a ser seguido conta com o fim da hierarquização das áreas de conhe-

cimento. Ao mesmo tempo, os esforços deverão construir caminhos de saberes transdisciplinares que reconhecem, tanto a complexidade da realidade social, quanto a garantia de proteção que são campos que não podem prescindir da visão multifacetada.

Outro prisma é o da lógica da organização do trabalho interdisciplinar a partir da construção de objetivos comuns capazes de produzir a cooperação que se espera.

No entanto, esse processo não está ancorado apenas na livre iniciativa dos trabalhadores em adotar tais objetivos, pois esse movimento tem desdobramentos diferentes se os trabalhadores submetem-se a objetivos impostos ou se os constroem coletiva e democraticamente. Tal construção exigiria uma convergência em torno de um projeto político agregador. Essa convergência nos remete ao tema que perpassa toda a nossa reflexão e que aponta para a busca de um lugar comum, ou seja, do compromisso com a ampliação da proteção social, com os direitos sociais, a cidadania e a democracia.

Se perguntássemos aos trabalhadores que atuam no SUAS, quer no âmbito da prestação de serviços, quer no âmbito da gestão, o que desejariam fazer e como pensariam o trabalho, temos a certeza que diriam: trabalhar integradamente com todas as áreas profissionais e políticas públicas, ter condições objetivas para atender as demandas dos usuários; trabalhar em direção à coletivização dessas demandas; apoiar as organizações que politizam a vida no território e possibilitar o acesso aos bens e serviços garantidores de melhores condições de vida.

No entanto, ao continuarmos nosso questionamento, se pedíssemos para que dissessem o que compõe seu cotidiano de trabalho e do que mais se ocupam, muitos nos diriam das responsabilidades burocráticas, do trato individual das demandas, das peripécias para vencer os déficits de benefícios e dos serviços requeridos pelos usuários que não são atendidos.

Resta-nos a pergunta sobre como construir os caminhos para a superação desse descompasso entre o que queremos e o que fazemos, muito embora sabedores que somos, que essa realidade tem determi-

nações históricas e estruturais, a proposição de uma intrínseca aliança entre trabalhadores e usuários dever ser um dos caminhos a ser seguido. Trata-se, portanto, de operar no cotidiano profissional com desenvoltura e competência nas situações adversas e nos entraves burocráticos, considerando a dinâmica política, a dimensão da efetividade social, com visão estratégica, cooperativa, democrática e participativa.

Recentemente tem se colocado com muita força no âmbito da política de assistência social a necessidade de articular os seus serviços e benefícios. Em todo o Brasil os órgãos gestores e a rede de serviços dessa política operam os programas de transferência de renda e isso se deve fazer pela compreensão de que o direito à renda e sobrevivência está colocado no modelo de proteção social, historicamente fundado no mundo do trabalho e que agora reconhece um campo de sobrevivência e superação de vulnerabilidades sociais independentemente da existência do vínculo empregatício.

Os benefícios da política de assistência social (Bolsa Família e BPC) têm contribuído com a melhoria dos índices de miséria.<sup>10</sup> Ao propor um conjunto de benefícios e serviços que garantam renda e ampliação da proteção, o Estado brasileiro reconhece que a pobreza não é um problema individual e que as soluções não se encontram no aproveitamento de cada cidadão das oportunidades que o mercado lhes oferece.

É nosso propósito, fazer a defesa intransigente do direito à renda, trazer à tona a equação do compromisso dos trabalhadores com esse direito.

<sup>10</sup> Para aprofundamento consultar os estudos do IPEA, mas, sobretudo o artigo de Soares, Fabio (PNUD); Soares, Sergei & Medeiros, Marcelo & Osório, Rafael do Centro Internacional de Pobreza (IPEA/PNUD) como texto "Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a Desigualdade. Acesso pelo site <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A156.pdf>

## O Elo principal: ampliação da participação social

Até aqui defendemos a idéia de que o fazer profissional concretizado na rede de serviços do SUAS move-se por pressupostos éticos e políticos que guardam o potencial de compromisso com os usuários. É nessa mesma rede que a demanda por mais proteção e direito se estampa, se apresenta oficialmente para o Estado e, portanto, é nesse contexto que o silêncio e as lutas individuais passam a ser reconhecidas e coletivizadas. Nesta linha, vale iniciar o último, mas o mais essencial tópico da nossa análise sobre a aliança entre trabalhadores e usuários - o direito à participação social.

Esse tema necessariamente nos remete à pauta inicial quanto ao compromisso ético e político com os direitos e a democracia. Ao falarmos do caminho que deve ser trilhado, deve-se partir da trajetória de subalternidade reinante para que o protagonismo político se desenvolva e re-apareça como parte importante no compartilhamento do poder. Para tanto, tornam-se indispensáveis os ensinamentos de Yazbek (1993) que decifrou o lugar, a representação, a dimensão do subjetivo dos usuários dos serviços.

A subalternidade faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica e política. Supõe como complementar, o exercício do domínio através de relações político-sociais em que predominam interesses dos que detêm poder econômico e de decisão política. (YAZBEK, 1993:18)

Ao pensarmos sobre esses aspectos trazemos para o cerne das nossas reflexões os desafios de fazer com que os usuários conheçam e reconheçam nesse sistema uma polícia de direitos e com isso superem os processos alienantes, disciplinadores e subalternizados pelos quais os usuários historicamente foram submetidos (YAZBEK, 1993:157).

Em um artigo escrito por um usuário que tem assento no Conselho Nacional de Assistência Social lemos:

Há, no entanto, dois universos: uma grande maioria dos usuários desconhece o SUAS como sistema garantidor de direitos e uma minoria que começa a se apropriar e se apoderar do sistema, enxergando como direitos não apenas os serviços. Também percebe que sua participação nessa discussão é um direito que precisa ser efetivado. (RODRIGUES, 2011:2)

A lição que nos traz Samuel Rodrigues é associar ao direito de ser beneficiado, o de participar nos processos decisórios, ou seja, a participação passa a ser elemento essencial nas garantias que a política de assistência social afiança.

Essa discussão que recoloca o lugar do usuário na rede de serviços socioassistenciais, nos remete à necessidade de adjetivar o uso do termo “usuários” com a compreensão de sujeitos de direitos que, ao mesmo tempo, dada sua situação de pobreza e desproteção travam a cada dia a luta contra a morte, contra a falta de liberdade próprias do mundo da pobreza.

Torna-se importante entender os serviços como espaços de interesse público, com “uma noção plural, desconcentrada, capaz de traduzir a diversidade e a complexidade da sociedade” (TELLES, 1994: 50). O local no qual há o encontro dos saberes e práticas; de coletivização de demandas e politização dos encaminhamentos e, portanto, é crucial envidar esforços no sentido de tornar nossos serviços governamentais ou não governamentais mais democráticos, com amplos espaços de discussões coletivas.

Numa pesquisa realizada durante os primeiros anos de implantação do SUAS, por Márcia Pastor (2006), sobre as possibilidades de democratização da política de assistência social, a autora retoma pontos centrais ligados ao avanço da lógica territorial e, com isso, a visão da participação

nos equipamentos sociais utilizados nas/ direcionados para as lutas locais e na/para democratização da gestão a partir da ampliação dos espaços decisórios com a presença dos usuários. Assim nos diz:

Dentre outras possibilidades, a territorialização pode favorecer também a articulação da rede, o exercício do controle social, a realização de diagnósticos mais precisos sobre as necessidades locais e a elaboração de planejamentos regionais que possam contar com a participação dos usuários, da rede das comunidades e das organizações existentes. Ressalta-se que na perspectiva da consolidação da gestão democrática a participação consiste num aprendizado e numa prática exercitada continuamente. (PASTOR, 2006: 139)

Nesse sentido, nossa aliança com os usuários deve pautar-se por compreendê-lo como alguém que vive um cotidiano de luta contra as adversidades da vida. Cotidiano visível e, ao mesmo tempo, escondido nos territórios e nas cidades, o que imprime a necessidade de estabelecer um elo forte sustentado pelo compromisso ético-político, firmado na radicalização da assistência social na esfera pública, com reconhecimento e legitimidade de SUAS demandas por maior proteção e seguridade.

O caminho da participação social aponta para a necessidade de nos desembaraçarmos de elementos e procedimentos que ainda persistem no cotidiano da operação do SUAS e concentrarmos esforços em ações que permitam:

- » adoção de postura democrática por parte de profissionais e gestores, ampliando cada vez mais os espaços decisórios com a devida revisão dos modelos gerenciais pautados em resultados quantitativos e práticas disciplinares;
- » superação radical da condição de subalternidade dos usuários e seu envolvimento em práticas e ações que contribuam para a compreensão de cidadãos de direitos;

- » socialização de informações com tráfego/trânsito límpido, honesto e contínuo, com a viabilização de espaços que permitam uma composição dialógica;
- » proposição de serviços na direção da coletivização das demandas e na sua articulação com as demais políticas sociais setoriais, assim como com os movimentos e organizações do espaço territorial;
- » reconhecimento e definição de estratégias diante das disputas de projetos políticos abrangentes e calcados em ideários contraditórios e antagônicos;
- » comprometimento radical com as lutas mais amplas na perspectiva de adensar os ideários que sustentam transformações sociais.

Sem a pretensão de apresentar nesta pequena lista qualquer resumo, mas apenas a de resumir alguns dos maiores desafios para a consolidação de um modelo que permita uma interação dinâmica entre os direitos da sociedade e as responsabilidades do Estado.

### **Conclusão**

Iniciamos esta reflexão com objetivo de pontuar alguns aspectos que cremos importantes para sedimentar a relação de compromisso entre os trabalhadores e usuários da política de assistência social, apontando a relevância das dimensões política e técnica e a perspectiva de projetos e de lutas coletivas que a sociedade brasileira vem travando ao longo de sua história.

Além disso, defendemos que a consolidação da aliança entre os dois sujeitos em tela também deve considerar o aprimoramento dos serviços e a gestão dos benefícios como pressupostos de direitos inalienáveis na operação da política de assistência social e, com isso, ressaltamos a relevância da competência profissional na defesa intransigente do direito aos benefícios de transferência de renda. Ainda nesse escopo, pontua-

mos a necessidade de construir caminhos interdisciplinares e capazes de apresentar destreza e eficiência diante dos entraves burocráticos.

Com a compreensão de que não há dicotomia entre teoria e prática, trabalho técnico e projeto ético-político e execução e gestão, tais temas permanecem presentes e integrados no cotidiano do trabalho, fazendo com que os profissionais qualifiquem suas ações e, com isso, os serviços, por sua capacidade de se manter vinculados ao objetivo de garantir direitos e proteção social.

Ao longo de 2010, trabalhadores de todas as regiões do Brasil pautaram discussões sobre as condições de trabalho, vínculos, relação interdisciplinar, capacitação, organização política, dentre muitos outros temas. Os resultados foram debatidos no Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, cujas conclusões apontaram para: a) a negação intransigente do corporativismo entre as categorias profissionais; b) respeito às condições dignas de trabalho o que inclui vínculos, salários e condições de trabalho; c) aprimoramento profissional através de um sistema de capacitação continuada e do envolvimento da esfera acadêmica com esse projeto; d) a construção da intersectorialidade e da interdisciplinaridade; e) a integração dos profissionais no SUAS com a perspectiva de coadunar seus projetos ético-políticos com os princípios e diretrizes da política de assistência social em vigor.

No cotidiano do trabalho é necessário que haja mais dedicação à coletivização das demandas que, na maioria das vezes, apresentam-se de forma individual. Muito embora, grande parte das horas de trabalho fiquem submersas em tarefas individuais e burocráticas, far-se-ia imprescindível que os trabalhadores vivenciassem a suspensão desse cotidiano para caminhar na direção da não alienação, o que significaria retomar os fins últimos do SUAS e, com isso, buscar a construção da consciência resultante da coletivização e politização das demandas e de seus caminhos de superação.

O sentido do trabalho funda-se na necessidade de construir a implementação da proteção social no Brasil, como nunca antes havia sido

pensada e/ou realizada. Pois, depois de uma história de negação da responsabilidade estatal em relação à seguridade social não contributiva, este país passa a viver um novo momento no qual a assistência social migra para o interior do Estado e o faz sob a égide do direito à proteção social que articula serviços e benefícios.

Trata-se de fazer prevalecer um novo conceito e uma nova cultura que substitua a meritocracia pelo direito, o voluntarismo e amadorismo pelo profissionalismo. Um compromisso ético tornou-se imprescindível e, no caso da Política de Assistência Social, indicam a mesma direção: os seus destinatários. A linha invisível que demarca a presença das dimensões do técnico e do político no cotidiano se apresenta pela confiança na força de fazer e modificar a história.

## REFERÊNCIAS

BRASIL/ MDS. Metas e Estratégias Plano Decenal e Decálogo. disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/metas-e-estrategias-plano-decenal>, acesso em 03/07/2011.

BRASIL/MDS. Política Nacional de Assistência Social. disponível no site <http://www.mds.gov.br/SNAS/documentos>, acesso em 19/08/2011.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social Brasileira: uma equação possível. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

\_\_\_\_\_, & RAICHELIS, R. & YAZBEK, M.C. A Política Nacional de Assistência Social: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In COUTO, B. R & SILVA e SILVA, M. O. RAICHELIS, R. & YAZBEK, M.C. O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em Movimento. São Paulo: Cortez, 2010

IAMAMOTO, M. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. Disponível no site [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto2-2.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2.pdf), acessado em 13/05/2011.

JACCOUD, Luciana. Proteção social no Brasil: debates e desafios. in ENAP. Curso de Formação de Multiplicadores e Gerentes Sociais. 2007. [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br). Consultado em 20 de junho de 2011

KOGA, Dirde. Medidas de Cidades: entre Territórios de Vida e Territórios Vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a Sociedade Civil: Temas éticos e políticos da Gestão democrática. São Paulo. Cortez, 2004

O'DONNELL, G. Transição democrática e políticas sociais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.21, n 4., 1987

PASTOR, Márcia. Democratização da Gestão da Política Social. Tese de doutorado. PUC/SP. 2006

RODRIGUES, Samuel. SUAS na visão do usuário. [www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins). Consultado em 25/09/2011.

SANTOS. Adriana. Da Pobreza à Recuperação das Capacidades: Avaliação do Programa de transferência de renda em Londrina. Dissertação de Mestrado. UEL. Londrina, 2004

SANTOS, Milton. A pobreza urbana. São Paulo: Record,1989. (Coleção Estudos Urbanos)  
SPOSATI, Aldaiza. Vida Urbana e Gestão da Pobreza. São Paulo, Cortez: 1988

---

TAVARES, Gisele de Cássia in BRASIL. MDS. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Unesco. Brasília, 2009

TELLES, Vera. Sociedade Civil, Direitos e espaços públicos. Revista Pólis. N. 14. São Paulo. Pólis: 1994.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e Assistência Social. São Paulo, 1993

---

# EQUIPES DE REFERÊNCIA NO SUAS E AS RESPONSABILIDADES DOS TRABALHADORES

EGLI MUNIZ\*

## Introdução

O SUAS nasce na perspectiva de consolidação “de um modo de gestão compartilhada, cofinanciamento e cooperação técnica entre os três entes federativos”, “que de modo articulado e complementar operam a proteção social não contributiva de Seguridade no campo da Assistência Social”. “Regula em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e a responsabilidades do sistema cidadão (...) de Assistência social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada”; “articula sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS” (NOB SUAS, 2005).

Como se vê, a articulação e complementaridade de ações entre as três esferas de governo, entre governo e sociedade civil, entre a rede socioassistencial, entre benefícios e serviços, em unidade de propósitos

---

\* ASSISTENTE SOCIAL, MESTRE PELA UNESP E DOUTORA EM SERVIÇO SOCIAL PELA PUC/SP. PROFESSORA DE SERVIÇO SOCIAL DO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BAURU. AUTORA DO LIVRO SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO COMPARADO BRASIL PORTUGAL, PUBLICADO PELA CORTEZ, 2005. CONSULTORA AD HOC DA SNAS/MDS NA ÁREA DE GESTÃO DO TRABALHO. FOI SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BAURU/SP NA GESTÃO 2005-2008.

---

quanto ao alcance de direitos pelo usuário são elementos intrínsecos ao caráter do Sistema.

As equipes de referência para o CRAS e CREAS e para serviços socioassistenciais da alta complexidade foram constituídas pela NOB RH/SUAS, em 2006, no bojo da Política Nacional de Assistência Social que apresenta a Gestão do Trabalho como uma das bases de organização do SUAS, e considera que essa política deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas também o conteúdo intersetorial e interdisciplinar de sua atuação. Nesse sentido, a composição das equipes de referência incluiu diferentes formações profissionais.

Portanto, elas surgem sob a égide da gestão compartilhada, da intersetorialidade, das redes socioassistenciais, cujo elemento principal de articulação é o direito do usuário (NOB SUAS 2005).

Todo o arcabouço normativo que se segue, como o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS (2009), a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), que estabelece os sistemas de articulação em rede de cada serviço em particular, as Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social (2009), entre outros, enfatizam a articulação e integração entre as ações, apontando para a necessidade de um diálogo interdisciplinar que aproxime os saberes específicos oriundos das diferentes profissões que se juntam na gestão e operação do SUAS, em uma fala audível e compreensível aos diversos interlocutores.

Ao lado da participação democrática e da valorização do controle social, a gestão intersetorial e em rede de serviços, que se constituem novos paradigmas da gestão pública contemporânea, nos marcos da Constituição Brasileira de 1988, fundam o próprio caráter do SUAS.

No entanto, a Assistência Social carrega nas SUAS veias um caldo de cultura autoritária, conservadora, avessa muitas vezes ao trabalho coletivo e partilhado, que marca a própria cultura burocrática brasileira e, nesse sentido, refletir sobre o significado das equipes de referência

---

torna-se bastante importante para demarcá-las verdadeiramente como equipes de trabalhadores que se articulam em torno da garantia de direitos dos cidadãos usuários dessa política.

Por outro lado, não se pode esquecer que ao mesmo tempo em que é alçada à política social na Constituição de 1988, a onda neoliberal que avançava em todo o mundo ocidental atingiu o Brasil. Este movimento provocou intensas transformações no modo de produção capitalista que produziram impactos profundos sobre a força de trabalho, pela flexibilização do modo de gestão e organização do trabalho e novas formas de adequação da produção de serviços à lógica do mercado. As tendências de redução do Estado e de enxugamento dos gastos sociais também marcaram a assistência social provocando sua “refilantropização”, reforçando a lógica da caridade e da solidariedade, justamente no momento em que a expectativa era que se afirmasse sobre a lógica do direito.

Muito embora o Estado tenha assumido, em meados desta década, seu papel de centralidade na condução dessa política, como determina a LOAS, impondo sua primazia na sua regulação, provisão e financiamento, esse cenário deve ser levado em consideração ao se discutir a Gestão do Trabalho no SUAS, pois um novo modo progressista de gerir as políticas públicas ainda convive, dialeticamente, com a ideologia neoliberal. O modo de gestão a serviço da competitividade e do máximo lucro, se apropria, como afirma Antunes (2000), até da alma do trabalhador e atrás de conceitos como qualidade, reengenharia, flexibilização e outros, provocou a perda de direitos duramente conquistados ao longo do último século e a precarização das relações do trabalho.

Consideram Puccini e Cecílio (2004) que o expressivo movimento de “Gestão pela Qualidade Total”, muito presente na área das políticas públicas com o advento da ideologia neoliberal, tem convivido, por vezes de forma complementar e em outras em disputa, com uma busca pela qualificação da produção ou prestação de serviços numa perspectiva crítica, a qual delineia uma força e um potencial de ruptura com um compromisso mercadológico obrigatório ou, ainda, com uma normaliza-

ção institucional que diz respeito, apenas, à lógica técnico-burocrática e à busca obtusa pelo desempenho produtivo.

É nesta perspectiva crítica que a política de Assistência Social tem se apropriado de conceitos assentados sobre o respeito ao trabalhador e a seus direitos fundamentais, propugnando a gestão do trabalho como um dos eixos fundantes desta área. Logo em 2006, a NOB RH/SUAS estabelecia a contratação de trabalhadores mediante concursos públicos, a formatação de planos de cargos, carreira e salários em todos os níveis, a criação de Mesas de Negociação entre empregadores e empregados, a educação permanente e a capacitação continuada na direção da qualificação dos serviços e valorização do trabalhador.

Nessa mesma direção, propõe a co-gestão ou gestão participativa onde o trabalho não é visto como fonte de alienação e o trabalhador é sujeito do processo de trabalho, participando da sua criação, das decisões, do seu controle e avaliação.

Apropriamo-nos da afirmação de Vygotski (1999) quando, seguindo a tradição marxista, assinala que é através da atividade humana que o ser humano transforma o contexto social no qual se insere e nesse processo constitui a si mesmo como sujeito, transformando a sociedade. A história do desenvolvimento da sociedade e de cada indivíduo, portanto, está diretamente relacionada às transformações da atividade humana e dos motivos que a impulsionam.

Este texto, que trata das equipes de referência no SUAS, no âmbito da Gestão do Trabalho, assenta-se nesta concepção e ao discutir temas que também são caros às teorias da administração comprometidas com o mercado, renega qualquer sentido alienante ou explorador do trabalho humano.

## 1 Equipe de referência: discutindo conceitos

Uma das mais significativas mudanças na gestão do trabalho contemporânea é a valorização da equipe, em oposição à predominância do trabalho individual que marcou as teorias da Administração da primeira metade do século passado. Embora historicamente o homem tenha so-

mado esforços para atingir objetivos, cuja busca de forma individual seria muito penosa ou trabalhosa, a complexidade do mundo moderno tem imposto a necessidade de dependência, interdependência e, ou, complementaridade de conhecimentos e habilidades para o alcance de objetivos. Há um reconhecimento quase que universal da incompletude humana e organizacional e que nas relações com os outros construímos nossa identidade e concretizamos sonhos, metas, expectativas, objetivos.

Portanto, antes de discutir propriamente o conceito de equipes de referência, torna-se necessário refletir sobre o conceito de equipe.

### 1.1 O que é uma equipe?

Piancastelli, Faria e Silveira (2009: p. 04), professores da Universidade Federal de Minas Gerais, são muito felizes no artigo que publicaram sobre o tema. Ao refletir sobre os vários conceitos de equipe, afirmam que esta se constitui:

um conjunto de pessoas com habilidades complementares (acrescentaríamos ainda conhecimentos), comprometidas umas com as outras pela missão em comum, objetivos comuns - obtidos pela negociação entre os atores sociais envolvidos - e um plano de trabalho bem definido.

Neste conceito, como pontuam os referidos autores, é reconhecida a diversidade de conhecimentos e habilidades entre os membros da equipe, que não só se complementam e enriquecem o trabalho como um todo, mas têm também um objetivo compartilhado e um projeto comum para alcançá-lo.

Portanto, uma equipe não é simplesmente um conjunto ou grupo de pessoas que se aplicam a uma tarefa ou trabalho. Se não há um propósito comum, se não há compartilhamento de propósitos, se não existem estratégias estabelecidas em conjunto pelo grupo para alcançá-lo, não existe equipe.

Mas como um simples grupo pode se tornar uma equipe? Os au-

tores citados (2009) identificam alguns elementos indispensáveis para que um agrupamento de pessoas se transforme efetivamente em uma equipe, os quais tomamos a liberdade de reproduzir a seguir:

- » o grupo consegue vislumbrar vantagens do trabalho em equipe – complementaridade, interdependência e sinergismo das ações – em relação ao trabalho isolado, individual;
- » a disposição de compartilhar objetivos, decisões, responsabilidades e também resultados;
- » a necessidade de definir com clareza os objetivos e resultados – individuais e do grupo – a serem alcançados;
- » a importância de construir, em conjunto, um plano de trabalho e definir a responsabilização de cada membro do grupo, para alcançar os objetivos;
- » a necessidade da avaliação constante dos processos e dos resultados;
- » a percepção de que o fracasso de um pode significar o fracasso de todos e que o sucesso de um é fundamental para o sucesso da equipe;
- » a importância de se garantir a educação permanente de todos os membros da equipe;
- » a necessidade de aprimorar as relações interpessoais e de valorizar a comunicação entre os membros da equipe;
- » a disposição das pessoas em ouvir e considerar as experiências e saberes de cada membro do grupo. O trabalho em equipe não implica em eliminar as diferenças existentes entre seus membros (sociais, culturais, etc.) e sim trabalhar essas diferenças e conflitos;
- » finalmente, é fundamental que os objetivos e resultados definidos se constituam em desafios constantes para o grupo, algo que instigue cada integrante.

Como se pode perceber, fazer de um grupo de trabalhadores uma equipe de trabalho é realmente um grande desafio. Desafio que envolve o grupo e o gestor e que passa pelo aprendizado coletivo da necessidade de comunicação aberta, de uma prática democrática que permita o exercício pleno das capacidades individuais e atuação mais criativa e saudável de cada sujeito, evitando, assim, a cristalização de posições, a rotulação e a deterioração das relações interpessoais. Desta forma, o grupo buscará seus objetivos, responsabilizando-se, solidariamente, pelos sucessos e fracassos.

No entanto, há que se destacar que não podemos ingenuamente atribuir exclusivamente à solidariedade do grupo, às capacidades individuais ou a competência do coordenador da equipe a tarefa de superarem as diversidades e até as diferenças ideológicas. O grupo não está isolado de uma estrutura organizacional, de um processo de gestão, de um contexto sócio-político que condicionam as relações estabelecidas.

### **1.2 Equipe de referência**

O conceito de “equipe de referência” aparece predominantemente na área da saúde, proposto por Campos (2007), associado ao conceito de “apoio matricial”, dentro da linha de pesquisa voltada para a reforma das organizações e do trabalho em saúde e adotados inicialmente em serviços de saúde mental, de atenção básica e da área hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS) de Campinas, São Paulo. Nesse novo modelo, conforme Campos (2007), cada unidade de saúde se organiza por meio da composição de equipes, denominadas “equipes de referência”, formadas segundo características e objetivos da própria unidade e de acordo com a realidade local e disponibilidade de recursos. Essas equipes obedecem a uma composição multiprofissional, variando conforme a finalidade do serviço/unidade (por exemplo: equipe de saúde da família quando for uma Unidade de Saúde da Família), e se responsabilizam por certo número de usuários cadastrados, segundo sua capacidade de atendimento e complexidade das situações.

Cada equipe é encarregada de intervir sobre um mesmo objeto –

necessidade ou demanda apresentada pelos usuários - buscando atingir objetivos comuns e sendo responsável pela realização de um conjunto de tarefas, ainda que operando com diversos modos de intervenção.

As equipes podem também se organizar a partir de uma distribuição territorial. Neste caso, os usuários de um território são divididos em grupos, sob a responsabilidade de uma determinada equipe, denominada equipe de referência territorial.

Os autores (CAMPOS E DOMITTI, 2007) e outros documentos normativos do SUS destacam inúmeras vantagens em relação às equipes de referência entre as quais pontuamos:

- » Possibilita a integralidade do atendimento ao usuário, na medida em que a equipe traça em conjunto um plano de intervenção junto a todas as necessidades apresentadas pelo sujeito e, durante o processo de intervenção, reúne-se periodicamente para avaliar o andamento dos processos de trabalho desenvolvidos e discutir eventuais desafios, traçando novas alternativas de intervenção conjuntas.
- » Fica evidenciada a importância de cada trabalhador e a interdependência entre os diferentes profissionais, o que possibilita uma valorização profissional atrelada aos resultados obtidos, e não somente ao status ou prestígio de determinadas profissões. Por isso as equipes de referência dependem (e são instrumentos) de um modelo de gestão mais democrático, centrado não nos procedimentos, mas nos impactos do trabalho para o usuário.

Complementando, convém trazer a reflexão o termo “referência”, usado com diferentes sentidos. Entre eles demarca-se seu emprego como “parâmetro”. Assim, a exemplo, o termo é utilizado qualificando um determinado profissional que se torna referência para sua categoria profissional por reunir um conjunto de competências teóricas, técnicas e éticas por ela valoradas. O termo é ainda associado a um determinado

elemento ou sinal facilmente identificável ou bastante conhecido em um determinado território (prédio, igreja, praça), utilizado como referencial para a localização de determinado endereço.

As equipes de referência, portanto, são formadas por profissionais de diferentes áreas, que possuem objetivos em comum, além de conhecimentos e habilidades que se complementam partilhando responsabilidades na oferta de um serviço a determinado número de usuários que apresentam situações de vulnerabilidade e/ou riscos similares, com os quais constroem vínculos e para os quais se tornam um parâmetro, ou referência.

### 1.3 Equipes de referência no SUAS

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB RH (2006: p. 19) conceitua equipes de referência como:

aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica e especial, levando em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

O conceito nos permite evidenciar algumas características das equipes de referência no âmbito do SUAS.

Em primeiro lugar, fica claro que devem ser constituídas por servidores efetivos, pois levam a presença do Estado e a sua proteção aos indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social. Portanto são contratados mediante concursos públicos.

Por outro lado, reúnem profissionais de várias áreas, com conhecimentos e habilidades que se complementam e, portanto, multiprofissionais. Ao partilhar conhecimentos e ações, a equipe condensa uma unidade de diversidades. Isto significa que cada profissional contribui com SUAS visões particulares de observação na interpretação dos pro-

cessos sociais e uma competência também distinta para o encaminhamento das ações. Assim, a equipe não cria uma identidade entre seus participantes que poderia levar a diluir SUAS particularidades profissionais. São as diferenças de saberes especializados que permitem atribuir unidade à equipe, enriquecendo-a e, ao mesmo tempo, preservando as diferenças.

É importante ressaltar que as particularidades de cada profissão não se diferenciam pelo uso de determinados instrumentais. No trabalho social, muitos instrumentos são comuns, como a entrevista, a reunião, a visita domiciliar, o relatório, o prontuário, entre outros, e muitas vezes são utilizados em conjunto. O que caracteriza cada uma, com efeito, é o conjunto de saberes específicos que somados e multiplicados aos saberes dos outros profissionais enriquecem a leitura da realidade, do contexto, do território e o planejamento das intervenções. A ênfase, reiteramos, não é atribuída aos procedimentos, mas às aquisições dos usuários e aos impactos produzidos na sua convivência, na sua autonomia, nas SUAS condições de vida, na sua cidadania. E o grupo se torna equipe na medida em que se dispõe a compartilhar objetivos, decisões, responsabilidades e resultados, definidos com clareza e de forma também compartilhada.

Evidencia-se, ainda, que a composição da equipe deve ser compatível ao número de famílias ou indivíduos referenciados, à complexidade das situações encontradas, às aquisições a serem garantidas aos usuários, bem como às particularidades locais e regionais, de forma a aprimorar e qualificar os serviços socioassistenciais. Portanto, o número de profissionais da equipe e as categorias profissionais que a integrarão poderão variar de acordo com essas particularidades.

Convém lembrar que além dos profissionais definidos na NOB RH/SUAS para compor as equipes de referência dos CRAS (Assistente Social e Psicólogo), CREAS (Assistente Social, Psicólogo e Advogado) e dos serviços de acolhimento (Assistente Social e Psicólogo), a Resolução n. 17, de 20 de junho de 2011, do CNAS, reconheceu outras categorias profissionais de nível superior que poderão integrar essas equipes

para atender as especificidades da prestação dos serviços socioassistenciais: Antropólogo; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo; Terapeuta ocupacional; e, Musicoterapeuta, ou que, preferencialmente, poderão compor a gestão do SUAS: Assistente Social; Psicólogo; Advogado; Administrador; Antropólogo; Contador; Economista; Economista Doméstico; Pedagogo; Sociólogo e Terapeuta Ocupacional.

Assim, esses profissionais poderão integrar essas equipes, devendo possuir formação e habilidades para o desenvolvimento de atividades específicas e, ou, de assessoria às mesmas, como estabelece a Resolução.

Por outro lado, territórios onde convivem situações de vulnerabilidade e risco mais complexos ou maior número de famílias/indivíduos, exigem equipes mais numerosas. É por isto que a NOB RH/SUAS estabelece equipes com número diferenciado de profissionais, proporcional ao número de famílias referenciadas.

Ademais, se forem vários os serviços socioassistenciais ofertados, as equipes também deverão se diferenciar de acordo com os mesmos. Exemplificando, poderia ser citado o CRAS, cujo serviço exclusivo é o PAIF, mas que poderá ofertar outros serviços de proteção social básica se possuir instalações, recursos materiais e equipes suficientes e, portanto, poderá contar com várias equipes de referência para atender os diferentes serviços.

É fundamental ressaltar que as equipes de referência não são “equipes mínimas”. Elas poderão ser integradas por outros profissionais além dos estabelecidos na NOB RH/SUAS, conforme a citada Resolução do CNAS e poderão ser multiplicadas em outras equipes, na medida da necessidade dos serviços e do território, como explicitado. O destaque do conceito é para o termo “referência”.

Nesta esteira de raciocínio, cada equipe de referência é responsável por um determinado número de usuários, que por sua vez apresentam determinadas situações de vulnerabilidade ou risco, e a equipe se torna referência para esses usuários, o que permite estabelecer vínculos com os mesmos, fundamentais para que se torne, efetivamente, referência para o usuário. Além de se constituírem referência para as famílias

e indivíduos, o são também para a rede de proteção social, básica ou especial, e para o território.

Certamente, esta concepção de “equipe de referência” impõe o comprometimento da equipe com os objetivos comuns que a unem, estabelecidos por meio de negociação, nos marcos do SUAS, destacando-se a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Requer, ainda, a formulação em conjunto de um plano de trabalho, pactuado de comum acordo, o que pressupõe o respeito às individualidades e particularidades, o reconhecimento das diferenças de saber e a necessidade de somá-los e multiplicá-los diante das precariedades e fragilidades das condições de vida dos cidadãos usuários dos serviços. A centralidade do usuário e o compromisso com as seguranças a serem garantidas permite que a equipe coloque SUAS diferenças – de opiniões, de visões de mundo, de saberes – subordinadas ao propósito que as une.

É preciso lembrar que esse plano não possui caráter terapêutico ou psicoterapêutico. Trata-se de um *Plano de Desenvolvimento do Usuário ou Plano de Desenvolvimento Familiar* que, com base nos objetivos estabelecidos na Tipificação Nacional, vai definir as estratégias a serem adotadas pela equipe para operar o trabalho social necessário para garantia das aquisições aos usuários. É também na construção e reconstrução desse plano,<sup>1</sup> na sua avaliação contínua por meio de encontros sistemáticos, que a equipe vai multiplicando saberes e se construindo também como equipe.

Outro aspecto a considerar diz respeito ao prontuário. A utilização de prontuário único pela equipe interdisciplinar, a discussão de “casos” em equipe, toda essa circulação de informação, obriga os profissionais a repensarem as relações entre eles e deles com os usuários. Que aspectos de uma história colhida em um atendimento individual, o assistente social, o psicólogo ou o advogado podem registrar no prontuário ou co-

<sup>1</sup> Esse plano, por outro lado, não deve ser confundido com o Plano de Ação do serviço, de cuja formulação a equipe democraticamente participa, sob a liderança do seu coordenador, definindo objetivos, metas, estratégias, recursos necessários para a execução do próprio serviço, a serem operadas em determinado período de tempo.

municar aos demais membros da equipe ou do apoio? Uma observação que um assistente social recolhe durante uma visita familiar, como e em que grau divulgá-la a outros colegas de equipe? Cada profissional teria um registro particular e outro compartilhado com a equipe? Como lidar com o coletivo e com a circulação de informação, sem comprometer o direito à privacidade de cada indivíduo ou de cada família?

Estas são indagações que as equipes de referência do SUAS têm feito, mas pode-se considerar que os profissionais devem transcrever dados que serão de interesse para toda a equipe, pois o trabalho social com o usuário é de sua responsabilidade integrada, lembrando que as profissões têm prerrogativas técnicas e éticas que devem ser respeitadas e são também responsáveis pela garantia do sigilo. Em relação aos dados sigilosos, geralmente os profissionais são orientados a garantir o caráter confidencial das informações que recebem em razão de seu trabalho, indicando nos documentos sigilosos respectivos a menção: “sigiloso”, ou mesmo não transcrevendo os referidos dados.<sup>2</sup>

Finalmente, voltando ao conceito de equipe de referência, ressalta-se que os profissionais são responsáveis pela “organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção básica e especial”, o que implica entender que existem responsabilidades relativas à gestão, uma vez que a “organização” constitui-se processo específico de gestão, e responsabilidades relativas à prestação de serviços diretamente aos usuários. Porém, muito mais do que isto, são estas equipes que concretizam as seguranças da acolhida, do convívio, desenvolvimento da autonomia, sobrevivência nas circunstâncias emergenciais e rendimentos por meio dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, garantindo efetivamente os direitos socioassistenciais. É delas, em última instância, a responsabilidade de dar vida ao SUAS.

<sup>2</sup> Dados sigilosos são aqueles que, se divulgados, poderão causar algum constrangimento à imagem, à segurança, à proteção de interesses econômicos, sociais, de saúde, de trabalho, de intimidade e outros das pessoas envolvidas e cujas informações, se constarem em relatórios, estudos sociais ou pareceres, poderão colocar os usuários em situação de risco ou provocar outros danos. Este conceito pode orientar a distinção entre o que deve ou não constar dos prontuários comuns.

Sem dúvida, a diferença profissional e pessoal de cada membro da equipe e entre as equipes possibilita a construção de espaços onde uma integração interdisciplinar seja possível, ainda que não automática ou de simples execução, além da oferta de serviços com coeficientes de vínculo entre profissionais e usuários mais eficazes e efetivos, de forma que se constitua efetivamente referência para indivíduos, famílias e para o território.

## 2. Vínculo da equipe com os usuários

A Assistência social é direito do cidadão, independente de contribuição prévia, e ocupa-se de prover proteção aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade e risco, reduzir danos e prevenir a incidência de agravos à vida e à dignidade humana, operando sob as matrizes do direito ao desenvolvimento e à experiência humana (NOB SUAS 2010).

Nessa direção, a proteção social da Assistência Social, por meio de SUAS ações, produz aquisições materiais, sociais e socioeducativas aos indivíduos e famílias para suprir SUAS necessidades de reprodução social da vida e desenvolver SUAS potencialidades para a convivência social, protagonismo e autonomia.

Portanto, estamos falando de uma política pública que tem uma intencionalidade ética e também política. Ética, porque se funda em valores e princípios que defendem a vida, a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a cidadania, o respeito à diversidade, entre outros, e política porque tem por direção a realização de direitos, a atenção a necessidades e ao desenvolvimento da autonomia com vistas à emancipação social, transformando uma realidade eivada de desigualdades sociais.

Assim, a dimensão ética política da Assistência Social exige, e só se concretizará, na medida em que seus atores – gestores, conselheiros, trabalhadores da rede pública e privada – não apenas a compreendam, mas se envolvam e, muito mais, se comprometam consciente e criticamente com ela.

Portanto, quando falamos de construção de vínculos no processo

de trabalho da Assistência Social, é fundamental que os sujeitos desse processo se percebam livre, consciente e criticamente, se assumindo “por inteiro”, como sujeitos éticos e políticos, cuja ação – ou omissão – pode, ou não, contribuir para a garantia dos direitos e o desenvolvimento de potencialidades relativas à autonomia e emancipação afiançadas por essa política aos seus usuários.

Convém lembrar aqui o conceito de autonomia. A autonomia é a faculdade de se governar por si mesmo. A construção da autonomia depende da oferta de condições materiais básicas para que os cidadãos em situação de vulnerabilidade consigam fazer escolhas bem informadas, de modo a elaborar e conduzir projetos de vida próprios. É preciso também garantir a participação ampla na formulação de políticas sociais, oportunidades iguais, inclusividade, entre outros (DAGNINO, 2004; TATAGIBA, 2003 apud MARQUES e MAIA, 2007: p. 60).

Marques e Maia (2007: 63), ao discutirem o tema, distinguem autonomia individual e política. Para as autoras, a autonomia individual envolve a capacidade de deliberar, julgar, escolher e agir, perseguindo objetivos eleitos a partir de SUAS próprias avaliações e sustentando-os publicamente. Por sua vez, a autonomia política, ou pública, se refere “à capacidade de identificar-se como indivíduo e sujeito de direitos e agir como autor dos direitos aos quais deseja se submeter como signatário” (HABERMAS, 1997, p. 163, apud Marques e Maia, 2007: 63). Ambas são co-determinantes e a autonomia individual não se desenvolve sem a autonomia política.

Nessa direção, Campos (1997) considera que a relação com o usuário deve se constituir um espaço de construção de sujeitos autônomos, tanto trabalhadores quanto usuários. Como condição a priori, o trabalhador deve ver a si mesmo como sujeito, e sujeito ético e político, capaz de tomar nas mãos as rédeas de sua própria história e transformá-la, interferindo também nos rumos da própria sociedade.

O autor pontua, ainda, que o vínculo com os usuários de um serviço favorece a sua participação durante a prestação do serviço, além de ampliar a eficácia das ações. Porém, não há construção de vínculo sem

que o usuário seja reconhecido na condição de sujeito, que sente, pensa, julga, deseja e pode buscar, ou mesmo lutar, para garantir seus direitos, ainda que as condições pareçam as mais adversas possíveis.

Schimith e Lima (2004) afirmam que a construção de vínculos com o usuário é condição fundamental para estimular a autonomia e a cidadania, promovendo sua participação durante a prestação do serviço. A escolha consciente e crítica em relação aos caminhos que percorrerá, dos meios que utilizará para possibilitar a construção dessa autonomia, depende dessa condição.

Na verdade, a concepção do usuário como sujeito de direitos e sujeito de todo o processo socioassistencial é o ponto chave para que o trabalhador se decida com base nos valores éticos políticos estabelecidos nos documentos normativos da assistência social, de forma consciente e crítica, no sentido de estabelecer o vínculo. A visão do usuário como carente, necessitado, coitado, cliente, impede qualquer movimento nesse sentido. Se ele não é visto como cidadão, portador de direitos, de potenciais, de possibilidades, de dignidade, dificilmente o trabalhador terá condições de estabelecer com ele uma relação de confiança, absolutamente indispensável para que se torne referência para o mesmo.

É necessário destacar que essa relação se estabelece não por meio de atitudes de bondade, caridade, ajuda ou tutela, mas por meio de um processo de análise crítica da realidade, das condições de vida face ao contexto social mais amplo, lembrando que esse processo é desenvolvido com o usuário. Na verdade, é um processo de reflexão-ação em que o trabalhador oferece ao usuário - individual ou coletivo - condições para refletir e tomar decisões, tornando disponíveis conhecimentos e informações, e nesse processo vão se construindo e fortalecendo condições de participação e ação na transformação das condições geradoras das situações vivenciadas.

É preciso ressaltar também que não estamos falando de vínculos afetivos ou emocionais, mas de uma relação profissional de confiança, de respeito ao outro, sem julgamentos, pré conceitos, pré juízos, possibilitando que o outro coloque SUAS necessidades, anseios, ansieda-

des, sentimentos, sem reservas, encontrando a receptividade necessária para saber-se respeitado e os espaços condizentes para reflexão e ação. Não se refere apenas a conhecer o indivíduo, a família o grupo e SUAS necessidades, mas é pleno de possibilidades de autonomização do usuário e de sua participação na organização do serviço.

Por outro lado, há que se ressaltar que está se adotando o conceito de serviço socioassistencial como um conjunto de atividades continuadas e organicamente articuladas em torno de objetivos comuns, as quais respondem às seguranças afiançadas pela Assistência Social, prestadas em um determinado local de trabalho e que se destinam a prover determinadas atenções profissionalizadas, afiançando aquisições sociais que resultam do exercício capacitador de vínculos sociais, por meio de metodologias de trabalho social e trabalho socioeducativo.

Portanto, os serviços possibilitam aquisições ao usuário produzidas por meio de atenções profissionalizadas, pressupondo a existência de trabalho real e qualificação profissional envolvidos na sua produção o que, por sua vez, implica, um “alto conteúdo relacional entre atores da oferta e da demanda”, segundo Zarifian (2001, apud MUNIZ, 2005). O principal produto dos serviços socioassistenciais, portanto, são as aquisições relacionadas às seguranças da acolhida, convívio familiar, comunitário e social e desenvolvimento de autonomia individual e política, que se materializa exclusivamente por meio de relações do trabalhador com o usuário.

Essas aquisições, conforme o conceito, resultam do exercício capacitador de vínculos sociais. Trocando em miúdos, é no exercício cotidiano de vínculos familiares, comunitários e sociais progressivamente qualificados, que essas aquisições vão sendo asseguradas ao usuário, constituindo-se o profissional o grande mediador desse processo, operando-o por meio de trabalho social e trabalho socioeducativo.

Nos serviços socioassistenciais, trabalho social e trabalho socioeducativo são efetivados sempre por uma equipe de referência e o vínculo deve ser extensivo a toda a equipe, originando processos de contratualização que definem laços de compromissos e de correspon-

sabilizações, pois está se falando de sujeitos. Somente dessa maneira é possível atender de fato as demandas e necessidades dos sujeitos reais do trabalho socioassistencial.

O vínculo com a equipe de referência se inicia no momento do acolhimento, seja ele individual ou coletivo. O acolhimento, para Bueno e Merhy (2002), deve construir uma nova ética, da diversidade e da tolerância aos diferentes, da inclusão social comprometida com a construção da cidadania. O acolhimento deve resultar das relações estabelecidas no processo de trabalho entre a equipe e usuário, quando se dá uma negociação tendo em vista a identificação de SUAS necessidades, buscando produção de vínculo, com o objetivo de estimular a autonomia.

Muitas vezes observa-se nos serviços públicos ou privados que as respostas dadas às demandas são ditadas muito mais pela organização do trabalho do que pela necessidade do usuário. Isto pode ser observado já na recepção, por exemplo.

A atividade de recepção de um serviço deve ser entendida como um espaço no qual ocorre o reconhecimento das necessidades do usuário. A receptividade, a escuta profissional, o desejo de que o serviço responda efetivamente às necessidades e demandas apresentadas por cada usuário, concorre para a plasticidade necessária para se alterar procedimentos, fluxos de atendimento e os próprios processos de trabalho na perspectiva de possibilitar que todos sejam atendidos e com qualidade.

Na recepção, a sensibilização da equipe em relação às necessidades dos usuários e não a ênfase aos procedimentos (o preenchimento da ficha, a ordem dos atendimentos, muitas vezes até a organização de fila) já possibilita a criação de vínculo. Ao contrário, quando a ênfase é centrada nos procedimentos, tanto o usuário quanto o profissional terminam insatisfeitos; o primeiro por não ter sua necessidade atendida e o segundo por não se sentir autor do processo.

Para isso, no entanto, é necessário que o projeto de acolhimento e produção de vínculo seja um projeto de toda a equipe, a fim de que se

concretize durante todo o processo ou no trabalho vivo em ato, como o denomina Merhy (1997, apud SCHIMITH e LIMA, 2004), entendido como trabalho em ação, em processo de construção. Durante o trabalho vivo em ato, o trabalhador pode ser criativo e autônomo quanto aos instrumentos à sua disposição, de acordo com os valores e intencionalidade que orientam sua ação.

As autoras (SCHIMITH e LIMA, 2004) consideram ainda que as representações que o trabalhador tem do usuário do serviço revelam também a forma como ele se relaciona com o mesmo, denotando o projeto pensado para a produção do serviço. Esse conhecimento possibilita intervir na relação entre trabalhadores e usuários para tentar transformar os serviços em espaços de construção de sujeitos autônomos e criativos.

Sabe-se que muitas vezes o trabalhador possui um conceito predeterminado dos usuários, expressando-se de diferentes formas em relação a eles: aqueles que “batem ponto” no serviço como se fossem dependentes emocionais; os “revoltados” por que questionam ou exigem seus direitos; os que “não têm jeito”, por se constituírem em alcoolistas inveterados; os “acomodados”, porque não participam das atividades socioeducativas propostas; “os teimosos”, por que não “obedecem” as orientações recebidas, e outras tantas expressões ouvidas da parte de trabalhadores da assistência social.

Ao não problematizar a situação real vivida pelo usuário, não percebe que é possível que SUAS necessidades não estejam sendo ouvidas e, portanto, não atendidas, e por isso o retorno insistente. Aparece, ainda, a avaliação de que o sofrimento do usuário não é real, faz parte de sua fantasia, uma invenção para conseguir ser ouvido. Muitas vezes o trabalhador ouve, mas se coloca na posição de mero espectador. Enquanto espectador, não assume a responsabilidade que lhe cabe e não reconhece os direitos do cidadão, fazendo-o mero objeto.

Ao cobrar a participação do “acomodado”, muitas vezes não questiona a forma como as reuniões ditas “socioeducativas” estão sendo realizadas e se vem realmente despertando o interesse do usuário. Não

se pode esquecer que essas reuniões têm que competir com o cansaço, com problemas de saúde que o deixam desanimado e depressivo e até com o programa de televisão, tão emocionante...

Ao se referir ao usuário como “teimoso”, revela-se a visão de que o mesmo deve cumprir o estabelecido pela equipe e de que é responsável pelas falhas do programa. O entendimento de que o usuário precisa “obedecer às orientações”, certamente impedirá o estabelecimento do vínculo. Conceber o usuário enquanto sujeito implica na clara compreensão que esse pode ser autônomo e julgar as orientações que há de respeitar. A integralidade do atendimento fica prejudicada quando não se considera o usuário enquanto sujeito, portador de direitos e de opções de vida.

No cotidiano dos serviços socioassistenciais verifica-se às vezes que até o direito da criança à educação, à saúde, à proteção chega a ser negado pela ausência da oferta dos serviços ou mesmo em virtude do julgamento que é feito à negligência dos pais como se a criança fosse um objeto de propriedade dos mesmos. O que se espera de um trabalhador do SUAS, quando toma conhecimento de uma necessidade, é que procure acolher de forma a apoiar a família no seu caráter protetivo, visando a garantia dos direitos do usuário, particularmente quando se trata de criança ou adolescente, “prioridade absoluta”. Por outro lado, é muito comum que a falta de recursos seja considerada impedimento para a cobertura da demanda, pela precariedade da oferta do serviço ou das provisões que os mesmos deveriam oferecer aos usuários. Isto acontece muito especialmente no campo dos serviços socioassistenciais, que historicamente estiveram sob a responsabilidade da sociedade e sempre foram ofertados de forma pontual e fragmentada, sem diagnóstico da demanda e sem planejamento da oferta.

No entanto, ao invés de considerar o direito da população e o dever do Estado, desenvolvendo uma atitude crítica frente à realidade e apresentando as demandas devidamente sistematizadas e analisadas às instâncias de poder, esse trabalhador tenta muitas vezes convencer

a população a colaborar, “pois não há recursos”. Ao banalizar a situação e negar ao usuário o atendimento, o trabalhador, que está cotidianamente de frente para a realidade e tem elementos suficientes para transformá-la, concorre para que a situação permaneça como está e não ocorram mudanças.

Como afirmam Souza e Azeredo (2004), a vida cotidiana é feita de crenças silenciosas, da aceitação tácita de evidências que nunca questionamos porque nos parecem naturais. No entanto, é preciso fugir da tendência de olhar como naturais e óbvias as idéias, os fatos, as situações, os valores e comportamentos encontrados. É preciso adotar, permanentemente, uma atitude questionadora, que diga não ao senso comum, aos pré-conceitos, aos pré-julgamentos, aos pré-juízos, assumindo uma postura crítica diante da realidade cotidiana do trabalho. Isto fará de cada um de nós indivíduos autônomos e nos permitirá contribuir para a construção de novos sujeitos protagônicos, plenos de autonomia.

A organização do processo de trabalho da equipe, a relação com os usuários nessa construção e, principalmente, o desafio de trabalhar com autonomia e responsabilidade devem ser pautados na agenda de construção diária do SUAS, em todos os cantos deste país, seja pelos gestores, seja pelos operadores dos serviços, benefícios, programas e projetos. Para isto, uma aliança entre o trabalhador e o usuário se faz necessário para o êxito dos serviços.

### **3. Atuação da equipe de referência e o protagonismo do usuário**

Para discutirmos a atuação do profissional da assistência social e o protagonismo do usuário, antes de mais nada, se faz necessário indagar: quem são os usuários da assistência social?

A PNAS nos responde: são os cidadãos e grupos

que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmati-

zadas 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. (PNAS, 2004)

São, portanto, indivíduos e famílias que sofrem cotidianamente, no seu viver e conviver diário, as necessidades sociais que expressam condição de desigualdade, relacionadas às determinações sócio-históricas que não decorrem, portanto, de responsabilidade individual, como nos lembra Silveira (2009). Vivenciam situações materiais e subjetivas relacionadas à pobreza e subalternidade, precário acesso aos serviços públicos, desigualdades nas relações intrafamiliares pelo uso do poder e arbitrariedade e que resultam nos conflitos afetivos, maus tratos, abuso sexual, que comprometem a capacidade protetiva das famílias e reproduzem a opressão e violência intrínsecas à natureza das relações sociais presentes em nossa sociedade. Por isso mesmo, continua a autora (SILVEIRA, 2009), no processo de trabalho dos profissionais da Assistência Social não cabem análises psicologizantes nem intervenções terapêuticas, mas a construção de sujeitos sociais ativos, no sentido do exercício pleno da cidadania.

A maior parte deles, como complementa Campos (2009, p. 21), está politicamente invisível, identificados ainda na condição de assistidos das diferentes ações desenvolvidas no cenário dessa política. São milhões de famílias inseridas em programas de distribuição de renda, em projetos e serviços de proteção social básica e especial, destituídos de organização e representatividade política. Essa fragilidade, aliada à ausência de políticas mobilizadoras e de politização, reforçam mecanismos de opressão e subalternidade.

Não se pode esquecer, ainda, que o modelo socioassistencial inscrito no SUAS encontrou, e ainda convive, com um cenário fortemente marcado pelo assistencialismo clientelista e nisto reside um de seus maiores desafios, o estabelecimento de relações de trabalho pautadas na cultura de direitos.

Ao ampliar significativamente o conceito de usuário da assistência social, a PNAS/2004 assume a perspectiva de estímulo ao desenvolvimento da autonomia dos indivíduos, famílias, coletividades e o respeito às SUAS formas próprias de organização coletiva e de intervenção social e política.

Busca-se assim superar, a concepção de “carente”, “necessitado”, “assistido” que leva a formas tuteladoras e autoritárias de operar a política e que sempre os tornaram ainda mais vulneráveis e incapazes de reconhecer SUAS formas próprias de associação, resgatando as possibilidades de estimular seu (auto) reconhecimento social como portadores de direitos e não apenas “receptáculos das benesses da caridade estatal ou privada”, como pontua Raichelis (1998).

Quando o CNAS definiu como tema da VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009, “Participação e Controle Social no SUAS”, um dos principais eixos de discussão focou o protagonismo do usuário na implementação e controle social do Sistema.

Quando estabeleceu que os representantes de usuários ou de organizações de usuários são sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação também destacou a necessidade de que nessa participação estivesse caracterizado o seu protagonismo direto enquanto usuário na luta por direitos. (Art. 1º, Resolução no 24/2006)

Campos (2009), no texto “O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS”, elaborado para subsidiar a realização das Conferências municipais, estaduais e nacional daquele ano, conceitua protagonismo como “o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas formais ou não, com vistas a exercer influência nas decisões governamentais. Nesse mesmo texto cita

Demo (2003, apud CAMPOS, 2009)), o qual entende o protagonismo como a capacidade de organizar-se politicamente para ir além da cidadania individual, ou seja, a busca ou defesa dos próprios direitos, atingindo o patamar coletivo, o que significa, sem dúvidas, a luta política para a garantia de direitos para uma coletividade. Diríamos que, neste sentido, tem o mesmo significado de autonomia, que também se distingue em autonomia individual e política, como conceituado anteriormente, e que vem sendo colocado como um dos objetivos da política de assistência social.

Na verdade, por isso é que se relaciona o protagonismo ao conceito de “sujeitos coletivos” que, dito de uma forma bastante simplificada, se constituem em indivíduos que se unem em torno da defesa de interesses comuns e que vão construindo uma identidade coletiva: não mais “eu”, mas “NÓS”. Por meio da reflexão crítica chegam a colocar SUAS demandas no espaço público, tornando-as de interesse público e, nesse processo, vão se constituindo como sujeitos autônomos, interferindo nos rumos da vida em sociedade.

Examinando o termo “protagonismo”, vemos que tem sua origem no latim “protos”, que significa principal, o primeiro, e “agonistes”, que quer dizer lutador, competidor. Este termo é muito utilizado pelo teatro para definir o personagem principal de uma encenação e vem sendo largamente empregado, voltado ao protagonismo juvenil, ao empreendedorismo empresarial e competitivo e muitas vezes utilizado também como sinônimo de empoderamento, originado do inglês empowerment, com diferentes conotações.

Para que possamos melhor compreender o conceito de protagonismo, seria interessante visitarmos algumas concepções de empoderamento. Assim como o protagonismo, este termo tem sido apropriado por algumas correntes de pensamento como sinônimo para habilidades de enfrentamento, suporte mútuo, organização comunitária, participação da vizinhança, eficiência pessoal, competência, auto-estima e auto-suficiência, individual, ou mesmo grupal e comunitária. Nessa perspectiva, se entende que as vulnerabilidades e riscos vivenciados pelos indivíduos

são de responsabilidade deles próprios, resultando de situações sobre as quais eles poderiam ter algum controle direto, se “empoderados”.

Nessa mesma direção, estudos da CEPAL e mesmo do Banco Mundial associam a vulnerabilidade com o desequilíbrio entre ativos (recursos educativos, sociais, culturais presentes na população em geral) e à estrutura de oportunidades oferecida pela sociedade (KATZMAN E FILGUEIRA, 1999, apud ARREGUI e WANDERLEY, 2009, p. 150). Essa linha de pensamento acredita que “uma adequada gestão de seus ativos”, que corresponderia ao empoderamento na segunda perspectiva apresentada anteriormente, resolveria o problema da falta de saúde, da pobreza - vista como debilidade, desvantagem e vulnerabilidade - entre outras expressões da questão social vivenciadas pelas famílias e indivíduos, sem nenhuma relação com a distribuição desigual de bens e riquezas de nossa sociedade.

Nessa matriz conceitual, são propostas como estratégias de empoderamento as várias metodologias utilizadas para modificar comportamentos ou para identificar os denominados ativos sociais, fazendo dos indivíduos e famílias “administradores estratégicos de um portfólio, desvinculando-os do necessário papel de proteção social do Estado” como alertam Arregui e Wanderley (2009, p. 159), ou esquecendo “as condições pelas quais se ingressa no campo dos vulneráveis”, como incita Francisco de Oliveira, citado pelas referidas autoras.

No entanto, existe uma perspectiva teórico-crítica que concebe o empoderamento como “o aumento do poder pessoal e coletivo de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão e dominação social”, conforme Vasconcelos (2001, p. 5). O autor lembra que o conceito está historicamente associado a formas alternativas de se trabalhar as realidades sociais, formas cooperativas, formas de democracia participativa, autogestão e movimentos sociais autônomos. É esta opção teórica a favor da qual nos posicionamos.

Nesta direção, Tavares da Silva (2009), ao discutir sobre a inserção

do adolescente e o jovem enquanto sujeitos sociais, aponta o protagonismo como importante categoria na história sócio-cultural da criança, entendendo-o como expressão de SUAS críticas sobre a estrutura social e criação de formas e soluções para SUAS necessidades individuais e coletivas.

Este protagonismo possui SUAS raízes, sobretudo, nos movimentos sociais protagônicos das classes populares surgidos na América Latina na década de 1970. Concebe o indivíduo, seja criança, jovem, adulto ou idoso “como fonte de iniciativa, que é ação; como fonte de liberdade, que é opção; e como fonte de compromissos, que é responsabilidade” (TAVARES DA SILVA, 2009). Trata-se de um tipo de intervenção no contexto social para responder problemas reais em que os indivíduos são atores principais.

O trabalho social desenvolvido com base nessa concepção se coloca contrária aquela que prioriza problemas psicológicos que permeiam as relações entre indivíduos e famílias em detrimento da questão social, que envolve os diferentes segmentos de classe que vivem do trabalho. Ao acolher isoladamente como demandas as realidades internas dos indivíduos, os trabalhadores que desenvolvem as ações cotidianas no concreto imediato dos espaços de trabalho e na relação direta com o usuário (que é onde a história se realiza) perdem a dimensão de seu papel ético e político na luta pela concretização de direitos.

A principal questão, portanto, relaciona-se aos caminhos que poderiam ser utilizados pelos trabalhadores comprometidos com a assistência social como política pública que tem por direção a garantia de direitos e o desenvolvimento da autonomia e, por conseguinte, do protagonismo dos usuários fundados nos valores da liberdade, democracia, justiça e igualdade social, nos marcos da PNAS/2004.

Juntamo-nos a Eunice Fávero (2009, p: 436) quando indaga: como não instituir ou não repetir, no cotidiano de trabalho, práticas moralizadoras, tutelares, de disciplinarização da vida e de controle sobre os indivíduos, tão presentes em uma sociedade extremamente desigual, com marcas autoritárias e sem tradição democrática, que naturaliza a pobre-

za e criminaliza o pobre? Como instituir práticas cotidianas pautadas na competência ética, política, teórica e técnica, que privilegiem a voz e a participação dos sujeitos na condução de sua história? Como garantir respostas as situações apresentadas por essa população vinculadas ao valor da liberdade, que se expressa na autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais?

Quando não se sabe aonde se quer chegar, qualquer caminho serve, já dizia o personagem de “Alice no país das maravilhas”. Mas não é o caso: temos a direção e os fundamentos e o caminho é apontado por Vasconcelos (2010, p: 127) “na luta pela universalização e ampliação de direitos (...) busca-se assegurar processos públicos de tomadas de decisão e exercício de poder coletivo, que tomem o lugar da liderança pessoal, da competição, da concorrência, do anonimato”.

A autora (2000, p. 128) sinaliza que enquanto nos sofrimentos psíquicos espera-se atingir as realidades internas dos indivíduos, cujo objeto central é o desejo, nos sofrimentos sociais – da fome, da impossibilidade de arcar com os custos do transporte, das relações de exploração e dominação, do precário acesso à renda, entre outros – resultados das condições sociais, econômicas, políticas e culturais dos que vivem do trabalho – objetivam-se mudanças coletivas e, ou, construção, experiência e vivência de novas relações sociais sob bases democráticas, colocando à sua disposição informações, conhecimentos e experiências necessárias à busca de realização dos direitos civis, políticos e sociais da classe trabalhadora.

Na verdade, muitos são os desafios e inúmeras são as propostas que se voltam para respondê-los e cada profissional, na sua realidade concreta, vai construindo SUAS estratégias, pois “o caminho se faz ao caminhar”, como recita o poeta (Thiago de Mello).

Entre elas, e em consonância com a concepção de protagonismo adotada, elencamos algumas, que nada têm de inovadoras, mas vale a pena revisitá-las pelo potencial de mudança que carregam, lembrando que qualquer uma delas exigirá uma compreensão crítica da realidade social.

Em primeiro lugar, citamos o privilegiamento do trabalho coletivo. Como afirma muito apropriadamente Vasconcelos (2000), ele não é opcional, na direção social que se quer dar à nossa ação, tendo em vista a construção de sujeitos protagônicos. As demandas muitas vezes são trazidas aos serviços de forma individual, mas não são questões individuais, repetimos, têm um caráter coletivo e dessa forma devem ser explicitadas e trabalhadas. Ao reconhecê-las, sistematizá-las e oportunizar experiências de discussão e reflexão coletiva a seu respeito, os trabalhadores do SUAS podem oportunizar espaços de vivência e exercício de relações democráticas, horizontais e solidárias e de superação de condição de subalternidade.

Para muitos dos sujeitos poucas são as oportunidades para que possam refletir sobre SUAS condições e experiências de vida enquanto trabalhadores, desempregados, vítimas de violência... As experiências vivenciadas estão recheadas de representações. É preciso ouvi-las, possibilitar-lhes a palavra. Deixá-los falar do jeito que vivem e/ou sobrevivem, contar SUAS histórias, dizer como vêem o mundo, como percebem a realidade, seja na zona rural seja na urbana, apontarem as situações de exploração. Ouvir é necessário e importante, mas é preciso refletir e problematizar essas experiências, possibilitando o desenvolvimento do pensamento crítico sobre elas, contrapondo-as ao contexto social mais amplo, e aprender a formular coletivamente estratégias de enfrentamento também coletivas, com o apoio e presença dos profissionais.

Por outro lado, retomando mais uma vez Vasconcelos (2000), o caráter politizante da democratização de informações, efetivada no acesso coletivo e crítico ao conhecimento - sobre os serviços sociais existentes, sobre os critérios de elegibilidade, sobre as ações desenvolvidas, entre outros - pode contribuir para a construção de sujeitos sociais que busquem a garantia de seus direitos. O aspecto socioeducativo aqui colocado está direcionado para o acesso e fortalecimento das condições de participação coletiva na transformação das condições geradoras das necessidades vivenciadas.

A socialização de informações, de acordo com Silva (2000, p. 124), é um componente fundamental para a viabilização dos direitos, pois se apresenta como uma ação de fortalecimento do usuário para acessar esses direitos e para mudar sua realidade. O uso da informação ou a incorporação da informação pelos sujeitos constitui-se indicador importante de avaliação no processo de construção do protagonismo dos indivíduos, dos grupos e das famílias, que é a grande finalidade e importância das ações educativas.

Esse protagonismo é também estimulado através de um processo participativo em espaços coletivos mais amplos, como comissões de bairros, assembleias, fóruns, encontros, oficinas, seminários, audiências públicas, e outros, onde pode ser fomentado por meio de discussão de demandas e necessidades coletivas, formulação e encaminhamento de propostas de ação.

Como uma das principais deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social, a organização dos Conselhos de Unidades Prestadoras de Serviços de Assistência Social se coloca como “uma importante estratégia de envolvimento dos usuários na política de assistência social, posicionando-o como sujeito central no processo de aprimoramento e qualificação da gestão e oferta dos serviços”. Uma estratégia que se for efetivamente concretizada, não como cumprimento de uma norma burocrática, mas como espaço de participação democrática e de exercício de protagonismo, torna-se importante instrumento de estímulo e fomento à participação qualificada do usuário em outros fóruns, particularmente nos conselhos de assistência social.

Os serviços socioassistenciais devem ser organizados de forma a garantir a seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos, das normas que disponham sobre seu funcionamento e das aquisições que oportunizarão aos usuários, para garantia da concretização desses direitos. Esses direitos não são apenas declaratórios, não dependem apenas de palavras ou do texto da lei para se tornarem reais e fatuais. Precisam ter processualidade, e são os trabalhadores do SUAS os seus principais mediadores,

aqueles que efetivamente possibilitarão sua concretização, na medida em que oportunizem espaços e estratégias para o exercício do protagonismo do usuário de forma que ele mesmo se coloque como sujeito na concretização de seus direitos individuais, grupais, comunitários e societários.

### **Considerações Finais**

Ao instituir o SUAS como um sistema de gestão da política de Assistência Social brasileira, a PNAS/2004 e a NOB SUAS/2005 inovam ao instituir um novo modo de gestão pública do trabalho, uma gestão democrática e participativa, na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de SUAS organizações.

Para isto, reconhece como fundamental e define as diretrizes centrais para a Gestão do Trabalho no SUAS, sinalizando para a criação de planos de carreira, cargos e salários; para a política nacional de capacitação do SUAS, com base no princípio da educação permanente, valorizando o trabalhador; priorizando o concurso público, de forma a constituir quadros de trabalhadores qualificados para a gestão e operação da política nas três esferas de governo.

A NOB RH/SUAS, em 2006, detalha essas diretrizes e institui as equipes de referência para a proteção social básica e especial de média e alta complexidade, bem como estabelece as funções essenciais para a gestão do SUAS.

As equipes de referência se caracterizam por permitirem processos de trabalho voltados às necessidades de cada indivíduo e família referenciados e o território como base de organização dos serviços: as equipes conhecem os usuários sob sua responsabilidade e se torna reconhecida por eles, e isso favorece a construção de vínculos, a responsabilização das equipes e sua constituição efetiva como referência para o usuário e para o território.

Para tanto, torna-se fundamental a criação de espaços coletivos, em que as equipes compartilhem saberes, contribuindo para o “pensar” e o “fazer” coletivo, qualificando a participação e os serviços.

No entanto, o processo de qualificação dos serviços tem como foco central o usuário, como sujeito da ação, contribuindo para a construção de sujeitos protagônicos. A construção do protagonismo, entendido como categoria histórica, possibilita ao usuário o desenvolvimento da criticidade sobre as origens das situações que geram vulnerabilidades e riscos e criação de espaços e estratégias para superação da subalternidade, colocando-se como sujeito na concretização de direitos individuais e coletivos.

Para isto, um caminho possível é a construção de vínculos entre a equipe e os usuários, pois a oferta de serviços socioassistenciais possui um conteúdo altamente relacional. Assim, impõe-se primeiramente que esta relação seja pautada na direção da garantia de direitos, que supere concretamente a antiga relação de tutela e que se dispa de qualquer preconceito em relação ao usuário.

Esta relação deve se constituir em espaço de construção de sujeitos autônomos, tanto trabalhadores quanto usuários, e o vínculo favorece sua participação no processo de aquisições construído na oferta do serviço, além de ampliar a eficácia das ações. Entretanto, não há construção de vínculo sem que o usuário seja reconhecido na condição de sujeito, que sente, pensa, julga, deseja e pode se assumir como sujeito protagônico na busca e garantia não só de direitos individuais, mas coletivos.

Isto remete ao novo perfil que se requer do trabalhador, voltado para a construção do espaço público e do direito. Contrapõe-se às atitudes ditas “humanizadoras”, permeadas de simpatia e bondade, mas sem nenhuma preocupação com a possibilidade de acesso do usuário ao serviço, à garantia das aquisições a que tem direito e aos resultados e impactos da ação, exigindo capacitação continuada e condições de trabalho.

Fundados no valor da liberdade, que se expressa na autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais e numa concepção crítica da realidade, outros caminhos são possíveis na luta pela uni-

versalização e ampliação de direitos, buscando-se assegurar processos públicos de tomada de decisão e exercício de poder coletivo. O trabalho coletivo, pleno de possibilidades de problematização e desenvolvimento do pensamento crítico sobre as experiências vividas, de formulação coletiva de estratégias de enfrentamento também coletivo, deve ser privilegiado quando se quer desenvolver protagonismo e autonomia, que requerem informação, comunicação, reflexão e decisões, potencializadas no pensamento em grupo.

A concepção republicana do SUAS requer trabalhadores, e muito mais, equipes de referência que se comprometam com o fortalecimento de valores éticos e políticos dos cidadãos e com a construção cotidiana e permanente de espaços públicos democráticos nos seus campos de trabalho.

Existe um espaço pleno de possibilidades nessa construção. Que todos os seus atores sintam-se no direito de desejar a mudança e que consigam visualizar a concretude da proposta. Para isso, é preciso que os trabalhadores da assistência social desejem o SUAS enquanto projeto de defesa da vida e se sintam protagonistas na busca desse projeto, para que continuemos avançando em direção à implementação de um sistema cidadão no qual o usuário é sujeito protagônico central.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. Os sentidos do trabalho - ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Editora Boitempo, 2000.

ARREGUI, C. C.; WANDERLEY, M. B. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, vol. 97, Jan. Mar. 2009.

BUENO, W.S.; MERHY, E. E. Os equívocos da NOB 96: uma proposta em sintonia com os projetos neoliberalizantes? <http://www.datasus.gov.br/cns/temas/NOB96/NOB96crit.htm>. Acesso em 14/ Fev/2002.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004. Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

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

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

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução no 24, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução no 17, de 20 de junho de 2011. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

CAMPOS, E. B. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome/ Conselho Nacional de Assistência Social - Brasília, DF CNAS, MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. Subjetividade e administração de pessoal: considerações sobre modos de gerenciar o trabalho em equipes de saúde. In: Merhy, E. & Onocko R. (org.) Agir em saúde: um desafio para o público. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. Reforma política e sanitária: a sustentabilidade do SUS em questão? Ciênc. saúde coletiva, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 301-306, mar./abr. 2007. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/csc/v12n2/a02v12n2.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n2/a02v12n2.pdf). Acesso em 23/09/2010.

CAMPOS, G.W.S.; DOMITTI, A. C. Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para gestão do trabalho interdisciplinar em saúde. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 23(2): 399-407, fev, 2007.

CARVALHO, S. R.; CAMPOS, G. W. S. Modelos de atenção à saúde: a organização de equipes de referência na rede básica da Secretaria Municipal de Saúde de Betim. Minas Gerais. Cad Saúde Pública, 2000.

FÁVERO, E. T. Serviço Social, direitos e prática profissional. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, v. 99, Jul. Set. 2009.

MARQUES, A. C. S.; MAIA, R.C. M. Dimensões da autonomia no combate à pobreza: o Programa bolsa Família sob a perspectiva dos beneficiários. Serviço Social e Sociedade, v. 92, Nov., 2007.

MERHY E. E. Em busca do tempo perdido: a micropolítica do trabalho vivo em ato. In: MERHY E.E, Onocko R, organizadores. Agir em saúde: um desafio para o público. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

MUNIZ, E. Serviços de proteção social: um estudo comparado Brasil e Portugal. São Paulo: Cortez, 2005.

NETO, J. P. A construção do projeto ético-político do serviço social frente a crise contemporânea. IN: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 1: Crise contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999.

PIANCASTELLI, C. H. et al. O trabalho em equipe. Texto de apoio. Universidade Federal de Minas Gerais. [www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos\\_apoio/Texto\\_1.pdf](http://www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/Texto_1.pdf). Acesso em 15 de setembro de 2010.

PUCCINI, P. T.; CECÍLIO, L.C.O. A humanização dos serviços e o direito à saúde. Cad. Saúde Pública. vol. 20, n. 5. Rio de Janeiro, Sept./Oct., 2004.

RAICHELIS, Raquel. Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

SILVA, M. L. L. Um novo fazer profissional. IN: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 4. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB, 2000.

SILVEIRA, J. I. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e processos interventivos. Serviço Social e Sociedade, vol. 98, São Paulo, Abr. Jun. 2009.

SCHIMITH, M. et. al. Acolhimento e vínculo em uma equipe do Programa Saúde da Família. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 20 (6):1487-1494, nov-dez, 2004.

SOUZA, R. B.; AZERÊDO, V. G. O assistente social e a ação competente: a dinâmica cotidiana. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 80, Nov., 2004.

TAVARES DA SILVA, A. M. A Experiência de vida de crianças e adolescentes em situação de pobreza no cotidiano social: ser protagonista? Revista Interfaces de Saberes, 2001.

TEIXEIRA, M. B. Empoderamento como estratégia de ganho de saúde. (cap. 2, dissertação de mestrado) Fundação Osvaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, 2002.

VIGOTSKI, L. S. A Formação Social da Mente. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

VASCONCELOS, A. M. O trabalho do assistente social e o projeto hegemônico no debate profissional. IN: Capacitação em serviço social e política social. Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UnB. 2000.

VASCONCELOS, E. M., 2001. A proposta de empowerment e sua complexidade: uma revisão histórica na perspectiva do Serviço Social e da saúde mental. Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo. Ano XXII, 2001.

---

# O RECONHECIMENTO DE CATEGORIAS PROFISSIONAIS DE NÍVEL SUPERIOR NO SUAS: APONTAMENTOS EXTRAÍDOS DO “ENCONTRO NACIONAL COM OS TRABALHADORES DO SUAS”

JOAQUINA BARATA TEIXEIRA\*

## Introdução

O presente texto reúne e comenta dados extraídos do “Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS” promovido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, ocorrido nos dias 30 e 31 de março de 2011 em Brasília, extraordinário processo que passei a testemunhar desde que participei do Encontro da Região Norte dos Trabalhadores do SUAS em Belém e da oficina de 18 de março do CNAS, eventos vol-

---

\*MEMBRO DO COMITÊ EXECUTIVO DA INTERNATIONAL FEDERATION OF SOCIAL WORKERS (FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE TRABALHADORES SOCIAIS), ELEITA EM DOIS MANDATOS (DE 2002 A 2005 E 2005 A 2008). PROFESSORA APOSENTADA DA UFPA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ), ONDE EXERCEU O MAGISTÉRIO NO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL - 1972 A 1996. VICE-DIRETORA DO CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO DA UFPA ENTRE 1989 E 1992. PRÓ-REITORA DE PLANEJAMENTO NA UFPA ENTRE 1993 E 1997. MESTRE EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO - NAEA/UFPA. ESPECIALISTA EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA - EUA/IGLU/CRUB/UFAL. PRESIDENTE DO SINDICATO DOCENTE DA UFPA (ADUFPA-SS) EM 1984-1986. VICE-PRESIDENTE NORTE DO ANDES EM 1986. PRESIDENTE DO CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL - 1ª. REGIÃO - 1998 A 2001. VICE-PRESIDENTE DO CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (GESTÃO 2002/2005). OUIDORA DA SECRETARIA DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ - 2007 A 2009. 15 ARTIGOS PUBLICADOS EM REVISTAS NACIONAIS.

tados, entre outros temas, para a discussão do processo de reconhecimento das categorias de nível superior do SUAS.

Pude ver expressado nesse processo um magnífico conjunto de manifestações discursivas, trabalhos coletivos e expressões de vontades políticas, buscando uma institucionalidade inédita no campo dos direitos, para nosso país, para nosso povo e também para os trabalhadores da assistência social.

No prosseguimento desse movimento, havia a expectativa de mais um passo a ser dado pelo CNAS: a construção da proposta de Resolução voltada para o reconhecimento das categorias profissionais de nível superior no SUAS. E houve o consenso de que esse instrumento não poderia estar descolado de todo o processo de discussão que envolveu os trabalhadores do SUAS, e por isso a resolução construída deveria contemplar o sábio poder de síntese dessas vontades e desses discursos do evento, no interior de uma lógica que não pode de maneira nenhuma circunscrever-se nos limites da lógica formal, porque tudo o que está contido nas desgravações do evento, navega pela dialética do sim e do não, ao mesmo tempo, do homogêneo e do heterogêneo, do igual e do diverso, do geral e do específico, do nacional e do regional, do simples e do complexo, do individual e do coletivo, do fácil e do difícil, do novo e do velho, do teórico e do prático, e não poderia deixar de ser assim, porque assim é a dinâmica da realidade e do movimento.

Para este artigo, foi aproveitada a leitura cuidadosa de 274 folhas de desgravação do Encontro, tendo sido extraído dessa leitura o seu conteúdo essencial, a sua mensagem mais significativa e mais honesta, o seu valor mais substantivo, o seu grito de reconhecimento. Houve um momento em que pensei: essa responsabilidade é maior do que eu, como é que tive a coragem de aceitar essa tarefa?

Vale dizer que percebi de forma mais acurada na leitura, mais que no momento presencial, a densidade das contribuições dos expositores e dos participantes, e destaco as de Aldaíza Sposati e de Jucimeri Silveira, que ajudam a fundamentar os apontamentos do Encontro, formulados como síntese das desgravações.

O artigo está dividido nos seguintes itens: 1) Bases necessárias comuns à política, ao sistema, aos trabalhadores (e que contribuem para fortalecer o nexo da interdisciplinaridade, balizam a formação crítica e o planejamento); 2) Categorias apontadas e trabalho necessário; 3) Barreiras para a absorção e qualificação do trabalho; 4) Fundamentos dos nexos da interdisciplinaridade; além das clássicas considerações finais.

### **Bases necessárias e comuns à política, ao sistema e aos trabalhadores: a decodificação do contexto e a direção social**

#### a) A decodificação do contexto

No conteúdo do reconhecimento dos trabalhadores necessários ao SUAS, identificamos a necessidade da decodificação do contexto contemporâneo, onde subsistem vetores em duas direções contrárias e até antagônicas, expostos nos discursos contidos nas desgravações. Vetores que se chocam, e que foram verbalizados como “paradoxos”. Dividimos em vetores descendentes ou decadentes e vetores ascendentes (favoráveis), que apontam possibilidades e oportunidades, porque a realidade não é feita só de iniquidades e opressão, ela é feita também de resistência, rebeldia e transformações e o que se quer é que o SUAS se inscreva nesse vetor.

#### **Vetores descendentes** (decadentes)

Os vetores descendentes do contexto estão sintetizados em 3 aspectos:

- » O primeiro está contido na ordem do capital em que vivemos, em sua fase madura, regressiva, especulativa, decadente, sua lógica concentradora, centralizadora e ao mesmo tempo perversamente incluyente (onde o trabalho tem como válvula de escape o mercado infrator: das drogas, do contrabando, do

comércio clandestino, dos jogos de azar, do tráfico humano e da prostituição). A atual forma mundializada da ordem social capitalista, como é sabido, devasta a natureza e a força de trabalho, com grande investida na dissolução de relações não capitalistas de produção pré ou pós existentes, afastando muitos trabalhadores dos seus meios tradicionais de trabalho;

- » O segundo manifesta-se na expansão e novo formato dos despossuídos, num universo de abundância (a chamada nova pobreza, segundo Paugam). Pobreza e abundância confrontam-se, gerando a revolta despolitizada, com ruptura de identidades, queda de liames, dissolução da coesão, perda de valores morais, de referências normativas (a dita anomia dos durkheimnianos). Quando a subjetividade do oprimido não se educa e se politiza, o resultado é a sucumbência à barbárie, em que a rebeldia se transforma em violência e até em crueldade.
- » O terceiro expressa-se na fase regressiva da seguridade social, dos investimentos sociais, das políticas redistributivas, com fortes investidas na perda de direitos do antigo Estado de Bem-Estar, na detonação de conquistas trabalhistas, na precarização, na superexploração e no descarte da força de trabalho (paroxismo do desemprego estrutural).

Essa realidade traz exigências no tocante ao reconhecimento das categorias necessárias ao SUAS e a natureza de SUAS práticas, uma vez que eclodiu, nos debates de seus trabalhadores, o entendimento de que práticas profissionais estritamente psicologizantes, de conteúdo terapêutico e clínico, compõem o universo das ações do SUS e não do SUAS.

#### Vetores ascendentes (favoráveis)

Os vetores ascendentes também foram sintetizados em 3 aspectos e podem ancorar, animar e iluminar os caminhos do SUAS. São eles:

- » O avanço da consciência da humanidade e dos movimentos sociais, populares, étnicos, de gênero, etc., no campo dos direitos de 1ª. de 2ª. de 3ª. e de 4ª. gerações: direitos ambientais, direitos no campo do respeito ao diverso e ao diferente, direitos de reconhecimento valorativo das etnias, da dignidade de seres sociais que portam limites físicos ou mentais, de repúdio às desigualdades para além ou intercaladas com o corte de classe: gênero, origem, cor, nascimento, etc.
- » Em sentido contrário ao paroxismo da fragmentação e do individualismo próprios da subjetividade da ordem do capital, há o avanço das bases infraestruturais da comunicação e da informação, ancoradas nas novas tecnologias e que abrem possibilidades comunicativas impensáveis no passado, acesso a informações, a diversificados saberes, permitindo articulação virtual dos trabalhadores e dos oprimidos no mundo inteiro.
- » A presença e até insistência (em muitos segmentos da sociedade, no mundo, no Brasil e na América Latina), na manutenção da busca a um horizonte ético-político superior, capaz de concretizar o ideário herdado da modernidade e ainda não alcançado: da JUSTIÇA substantiva, da IGUALDADE real (agora no diverso), da LIBERDADE e da FRATERNIDADE.

E nesse horizonte contraditório que vai ser fomentado o que nos pareceu ser a segunda base constitutiva comum à Política, ao Sistema e aos trabalhadores, que é a **direção social**. Tomamos a liberdade de expressá-la como uma “**perspectiva ético-política e econômico-social**”:

#### b) A Direção Social (perspectivas ético-política e econômico-social)

A direção social foi identificada como aquela que vai contribuir para fortalecer o nexo da interdisciplinaridade, balizar a formação crí-

tica e o planejamento estratégico do SUAS (grande insight de Aldaíza Sposati). O conteúdo dessa direção trilha o rumo de perspectivas ético-políticas e econômico-sociais emancipatórias. Se não podem ser alcançadas aqui e agora, não quer dizer que não possam estar no horizonte. A nosso ver, a direção social pode ser o estiling, a catapulta que impulsionará corações, mentes, trabalho e ações para dar ao SUAS o curso que necessita: o da perseguição à emancipação humana, apagando a ameaça da inércia, da desmotivação, da indiferença, do conservadorismo, do velho paradigma.

O conteúdo dessa direção é não somente ético-político, mas também econômico social, porque nele há duas dimensões a serem consideradas: a) um campo de subjetividade a ser construído, por meio de um processo socioeducativo, uma transformação intelectual e moral, de grande significado aos trabalhadores do SUAS e aos seus usuários, b) mas também, tomando em conta que nenhuma hegemonia se constrói sem alguma retribuição no plano material (como afirma GRAMSCI:1978), há um campo material redistributivo da renda, da riqueza e da propriedade, do qual o trabalho no SUAS não deve se furtar e, em alguns casos, até priorizar.

### **Categorias apontadas e trabalho necessário**

Das desgravações do Encontro dos trabalhadores, foi extraído o seguinte quadro de profissionais indicados para a divisão técnica do trabalho no SUAS (ordem alfabética):

- » Administrador (dando conta de aspectos administrativos da gestão e do planejamento);
- » Advogado (susidiando o amplo espectro jurídicopolítico da defesa de direitos);
- » Antropólogo (contribuindo na decodificação de símbolos da diversidade cultural das etnias e grupos diversos e orientando a ação na diversidade);

- » Assistente Social (distribuído no amplo espectro da proteção social e dos direitos sociais);
- » Contador (contribuindo na gestão orçamentária);
- » Economista (ancorando as ações de inclusão produtiva);
- » Economista doméstico\*;
- » Musicoterapeuta\*;
- » Pedagogo (amplo arco de ações sócio-educativas);
- » Psicólogo (campo do acolhimento, do resgate de liames e outros aspectos das relações interpessoais);
- » Sociólogo (âncora nas análises situacionais e contextos sociais);
- » Terapeuta ocupacional\*\*

Destes, os profissionais assinalados com um asterístico (\*) são indicações concentradas em determinados estados da federação, como o economista doméstico e o musicoterapeuta (pode-se dizer que não resultam de consenso nacional) e os assinalados com dois asterísticos (\*\*) suscitam dúvidas a partir do debate e da questão: é possível um trabalho com enfoque não somente clínico e terapêutico desta categoria profissional? Tal dúvida está relacionada ao temor de que o SUAS, sucumbindo às forças conservadoras a que está sempre exposto, circunscreva-se ao enfoque comportamental, clínico e individualizado de abordagem das questões sociais da realidade brasileira.

Tais profissionais são reconhecidos por si próprios, por gestores e outros técnicos, como aqueles que detêm as habilidades, os conhecimentos e as atitudes (integrantes da competência profissional) para atuar no SUAS, no campo do enfrentamento das situações ditas de “vulnerabilidade”, risco, danos e ausência ou violação de direitos a que a população está submetida.

É certo que tais indicações são situadas e datadas. Respondem ao contexto contemporâneo da Assistência e do SUAS, podendo ser alteradas, enriquecidas e subtraídas. A evolução do sistema e seu conteúdo e da realidade brasileira é que determinarão a dinâmica profissional em seu interior.

## Balizas para a absorção e qualificação do trabalho (como respostas técnicas e éticas às demandas)

Engana-se quem supõe que os suportes humanos (steakholders), no processo de elaboração e implementação de qualquer política, onde se incluem as de proteção social, não assumem supremacia valorativa sobre os demais suportes institucionais e financeiros. Na verdade, são eles os atores que dinamizam os demais suportes e organizam todo o processo de concepção, elaboração, financiamento e implementação de políticas públicas.

Quando se fala em atores, está-se referindo aos idealizadores, aos gestores que a apoiarão politicamente, aos técnicos que o materializarão e a todos os (as) trabalhadores (as) que se envolvem em sua execução, sem esquecer o usuário que se beneficiará dele e que nele verá uma oportunidade de benefício para si, para sua comunidade ou para a sociedade. Muitas são as histórias de políticas com poucos recursos que chegaram a bom termo pelo heróico esforço de atores envolvidos. Até a busca de financiamento e o convencimento de superiores hierárquicos, dependem da iniciativa de atores ousados e diligentes, que superam barreiras e obstáculos na perspectiva de novos avanços sociais e institucionais/organizacionais.

Foi entendido no Encontro ser o trabalho a fonte da energia criadora do SUAS e da materialização do sistema. O debate dos trabalhadores indicou a necessidade de:

- » Um trabalho conquistado por meio de concursos públicos e não ocupado por indicação, logo, legitimado, com garantias de reconhecimento, remuneração e relativa permanência;
- » Um trabalho com perspectiva de carreira e de ascensão fundados em qualificações, formação continuada e critérios de desempenho;
- » Um trabalho aberto à integração, à interdisciplinaridade, à

intersectorialidade (diálogo de saberes e de setores), características das políticas públicas formatadas em Sistemas;

- » Um trabalho profundamente ancorado na ética profissional de cada categoria, na ética pública e na ética-política;
- » Um trabalho protegido pelo espaço da interlocução entre governo e organizações profissionais, quer sejam conselhos profissionais, quer sejam sindicatos (foi uma indicação recorrente as MESAS DE NEGOCIAÇÕES);
- » Um trabalho com capacidade de trânsito entre o específico e o geral, logo, avesso à polaridade da lógica formal entre esses dois âmbitos;
- » Finalmente, um trabalho com bases materiais de funcionamento e condições de realização.

É verdade que alguns desses horizontes sofreram grandes investidas para sua desconstrução no rastro da devastação neoliberal da década de 90, mas trabalhadores e até alguns governos latinoamericanos das últimas décadas tentam contrapor outra visão, mais sintonizada com a busca de superação da barbárie.

## Nexos da interdisciplinaridade no SUAS

Os já mencionados nexos da interdisciplinaridade, como visto, podem favorecer o diálogo interprofissional das categorias e são assegurados por:

- » Referências fundadas na busca do já mencionado horizonte ético-político superior, com perspectivas emancipatórias para o ser social, para as regiões, para o país e para a natureza, onde possam presidir os valores da justiça substantiva, da cidadania real (mais que a meramente formal), da demo-

cracia. Isto tudo requer escolhas conscientes e até seletivas do universo conceitual e categorial das ciências sociais, políticas, econômicas e culturais contemporâneas;

- » Referências fundadas no conhecimento que leva à superação de todos os preconceitos: de raça, etnia, orientação sexual, gênero, de idade, etc.. de modo que tais referências possam estar sintonizadas com as conquistas de direitos de primeira, segunda, terceira e quarta gerações;
- » Referências da valorização, permanência e consolidação do público como espaço de política redistributiva de seguridade social;
- » Referências sintonizadas com o controle social, como mecanismo democrático de acompanhamento e monitoramento da sociedade sobre a gestão pública;
- » Referências do ordenamento jurídico-político e instrumentalidade normativa da Constituição de 1988, da PNAS/2004 e do SUAS.

### **Consideração final: o grande desafio democrático: superação dos carecimentos**

Não posso deixar de fazer um comentário final, inspirada nas desgravações, sobre a necessidade da renovação do ideário da transformação social, sobre a imperiosa urgência de reconstruir o discurso da democracia, o que impõe também repassar e reavaliar as categorias da assistência social. Categorias da década de 90 já não mobilizam, já não despertam apelo, como a de “vulnerabilidade”, por exemplo, por seu conteúdo demasiado abstrato e genérico, uma vez que vulnerável é a condição humana, vulneráveis somos todos nós. O que acontece com os despossuídos, hoje, é mais do que vulnerabilidade própria do ser social. São muitas vezes danos, reparáveis ou irreparáveis, são graves ameaças, são exposições ao perigo e à morte, postas pela sociedade e não pela

condição humana. A luta pela democracia pede mais que um conceito de vulnerabilidade, pede o conceito de iniquidade.

É preciso também examinar a perspectiva contemporânea do avanço da felicidade e da liberdade, na democracia. Para isso, sublinho aqui a importante e polêmica contribuição de Agnes Heller, em sua obra: Para Mudar a Vida – felicidade, liberdade e democracia (1978). Para a autora, esse horizonte ético-político, hoje, envolve a superação dos **carecimentos radicais**<sup>1</sup>, que não podem ser satisfeitos na sociedade atual, e por isso constituem-se em motivações para uma jornada em busca desse horizonte. Pode o SUAS inscrever-se nessa jornada?

A teoria dos carecimentos radicais, para a autora, é uma teoria aberta, porque, do ponto de vista da **práxis**, não restringe o sujeito ativo da história a apenas uma categoria social, mas envolve todos os sujeitos que vivenciam situações de carecimentos e que adquiriram certo grau de consciência ético-política deles (de modo a não permitir que seu carecimento seja manipulado).

Nos carecimentos radicais podem estar incluídas:

- » velhas e novas necessidades sociais não satisfeitas: (alimentação para todos e todas, educação formal e informal, saúde pública de qualidade, respeito étnico, de cor, de “raça”, respeito e proteção a idosos (as), respeito e proteção a crianças e adolescentes, igualdade de gênero, respeito à orientação sexual, entre outros;

<sup>1</sup>“carecimento”, em Heller, não é sinônimo de “carência” e nem se confunde com “necessidade mínima”, conceitos que fundamentam políticas de renda mínima. Carecimentos envolvem sempre a consciência de direitos e se referem a aspirações do que tem de melhor a oferecer a sociedade para uma vida boa, justa e feliz.

- » velhos e novos sujeitos coletivos que se organizam para lutar por direitos e para mudar a vida: associações de negros, indígenas e quilombolas; sindicatos de todos os setores - serviços, indústria e comércio; organizações camponesas que lutam pela terra e contra o trabalho escravo; pessoas com alguma forma de deficiência física ou mental; pessoas com diferentes orientações sexuais, entre outros.

Está embutida nessa teoria, a recusa a que a mera modernização e desenvolvimento das forças produtivas (tecnologia, ciência, planejamento, gestão do trabalho, entre outros) resolveriam por si só os carecimentos, sem que ninguém precise se organizar politicamente para apresentar projetos teóricos, sociais e políticos no rumo de alcances superiores de democratização.

A teoria do carecimento radical concebe a relação sujeito e objeto como unidade, no processo de construção de uma sociedade igualitária, justa e livre. Entretanto, a democracia, em processo de realização, visa satisfazer todos os carecimentos, e não só os radicais, exceto aqueles que Heller denomina puramente quantitativos, para cuja satisfação um homem se torna puro instrumento de outro. Ou seja, os carecimentos quantitativos.<sup>2</sup>

Críticos de Heller, mencionados em sua entrevista a Ferdinando Adornato, na mesma obra de 1982 (p.137), afirmaram que os carecimentos radicais não podem ser satisfeitos no quadro institucional atual da democracia formal, negando possibilidades dessa construção a partir do aqui e agora. Heller foi enfática em afirmar que:

<sup>2</sup> CARECIMENTOS QUANTITATIVOS: Os exemplos de carecimentos quantitativos, em Heller, são as aspirações de riqueza ilimitada, de poder absoluto, de acumulação exacerbada.

*“[...]a democracia formal é a condição preliminar para que possam ser satisfeitos os carecimentos radicais. Onde não há democracia formal, os movimentos que expressam carecimentos radicais não têm sequer a possibilidade de se constituírem [...] A democracia formal é uma premissa, mas certamente não é uma premissa suficiente (Op. Cit. p. 137)”.*

Vale dizer que no marco das ditaduras, a satisfação do carecimento tende mais a ser manipulado, e não construído com as participações dos sujeitos coletivos. É comum, na linguagem cotidiana, a concepção dos carecimentos apenas pelo ângulo do consumo. Heller chama a atenção que estão relacionados tanto com o consumo, como com a produção, a exemplo as necessidades de meios de produção no campo da indústria, da agricultura e dos serviços, a criação artística, literária, esportiva, a geração de ciência e tecnologia, enfim, tem referência a todos os campos das atividades humanas.

Para Heller, o caminho para a satisfação dos carecimentos radicais e a realização ético-política tem acento na esfera pública (Estado) e na esfera privada (sociedade civil), porque há que transformar relações políticas, relações econômicas e relações sociais e humanas. Para a autora, nesse horizonte, deveriam ser aceitas três normas éticas fundamentais:

a) A norma da comunicação racional;

Tal norma é proposta para todas as instâncias da democracia, de modo que cada ponto de vista, sobre o rumo e a decisão ético-política, ou econômico-social, seja claramente posto e argumentado e jamais imposto. “Não posso convencer outros a sofrer passivamente o meu ponto de vista ou a minha vontade. A convicção tem de se basear na argumentação” (op. cit. p.150). As experiências de orçamento participativo, que

---

não vingaram, no Brasil, eram tímidas tentativas nessa perspectiva de comunicação racional.

Essa norma traz como exigência o aperfeiçoamento do sistema institucional democrático, de modo a desenvolver a participação orgânica e qualificada. Orgânica, ao garantir no Estado democrático, de forma estrutural-legal, a representação de todos os movimentos sociais e do controle social. Qualificada, ao investir no processo educativo em todos os níveis.

b) A norma da satisfação tendencial de todos os carecimentos humanos;

Há aqui a necessidade de que a norma sancione o reconhecimento dos carecimentos de todos os estratos sociais, mesmo que se apresentem num contexto de diferenças e especificidades. Eis que é necessário, subjetivamente, construir uma definição dos próprios carecimentos, em relação aos dos que vivem em torno.

c) A norma do desenvolvimento e socialização da riqueza social em todos os seus aspectos.

Essa norma impõe a partilha e a participação ativa de todos (as) na produção de todas as formas de riqueza, o que exige o desenvolvimento das faculdades herdadas ao nascer, e em todo o processo educativo contínuo da jornada da vida.

Não há grande acúmulo de experiências, nas sociedades latino-americanas, após a colonização e as ditaduras, de práticas de racionalidade comunicativa (decisões tiradas da comunicação e do diálogo). A mobilização social no Brasil, que resistiu e derrubou a ditadura militar e seu autoritarismo, abriu caminhos e possibilidades para a construção de um processo democrático diferente, consciente da necessidade de superação de seus limites formais, e para uma pedagogia nessa perspectiva.

---

Agora, que o SUAS foi aprovado, devemos celebrá-lo, embora saibamos que a luta não terminou. Ela só começa, porque ainda há um longo percurso a ser trilhado na sua consolidação nos marcos da proteção que desejamos. Quem sabe possamos varrer do contexto social situações tenebrosas que levam mães pobres a jogar seus bebês no lixo por medo do futuro e possamos todos celebrar a vida que vale a pena ser vivida.

## REFERÊNCIAS

BARROCO, M. L. S. Ética e Serviço Social. Fundamentos Ontológicos. 7ª. Edição. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

BRAZ, M. & TEIXEIRA, J. B. O projeto ético-político do Serviço Social. In: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS-ABEPSS, 2009.

CHAUÍ, M. Público, Privado, Despotismo. In: BIGNOTTO, N. et alii. Ética. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992.

CNAS – 6 volumes de desgravações das apresentações e debates do Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS (2011).

COMPARATO, F. K. Ética. Direito, Moral e Religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

\_\_\_\_\_ A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. VI edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

FREIRE, P. Educação como prática da liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

GRAMSCI, Antônio Os Intelectuais e a Organização da Cultura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HARVEY, David A Condição Pós-Moderna. S. Paulo: Edições Loyola, 1992.

HELLER, A. Para Mudar a Vida. Felicidade, liberdade e democracia. São Paulo: Brasiliense, 1982.

HOBBS Leviatã I. In: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

HOUAISS, A. & AMARAL, R. Socialismo. Vida, morte e ressurreição. Petrópolis: Vozes, 1993.

LAFER, C. A mentira: um capítulo das relações entre a ética e a política. In: BIGNOTTO, N. et alii: Ética. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992.

LALANDE, A. Vocabulário Técnico e Crítico de La Filosofia. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Libreria El Ateneo Editorial, 1966.

LEVY, Nelson. Uma reinvenção da ética socialista. In: BIGNOTTO, N. et alii. Ética. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992.

LOCKE. Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MACPHERSON, C. C. A democracia liberal. Origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARX, K. Manuscritos Econômico-Filosóficos. Lisboa: Edições 70, 1964.

MESZÁROS, I. O Século XXI: socialismo ou barbárie. São Paulo: Boitempo, 2003

\_\_\_\_\_ Filosofia. Ideologia e Ciência Sócia: Ensaios de Afirmação e Negação. São Paulo: Editora Ensaio, 1993.

MORAES, Reginaldo C. C. Exterminadores do Futuro. A lógica dos neoliberais. Revista Universidade e Sociedade, n. 06, 1994.

NETTO, J. P. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo: Cortez, 1995.

NOVAES, Adauto Cenários. In: Bignotto, N. et alii. Ética. São Paulo: Cia. Das Letras, 1992.

OELSSEMANN. Conferência sobre Ética proferida no Conselho Regional de Serviço Social – 1ª. Região (2003).

PAUGAM – Desqualificação Social (ensaio sobre a nova pobreza). São Paulo: EDUC/Cortez, 2003.

RIOS, T. A. Ética e Competência. Questões da nossa época. 18ª. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SPINOZA, B. Ética (demonstrada à maneira dos Geometras). São Paulo: Editora Marin Claret, 2002.

ZAIDAN FILHO, M. A Crise da Razão Histórica. Campinas: Papyrus, 1989.

---

# A CONSOLIDAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO SÉCULO XXI: O DESAFIO DA EDUCAÇÃO PERMANENTE COMO PRINCÍPIO ESTRATÉGICO NA GESTÃO DO TRABALHO

ALBA MARIA PINHO DE CARVALHO\*

IRMA MARTINS MORONI DA SILVEIRA\*\*

## 1. À guisa de introdução: interpelações do tempo presente

Nesta segunda década do século XXI, no cenário do Brasil Contemporâneo, vivencia-se um novo momento na construção da política de Assistência Social, circunscrito em termos de consolidação de conquistas. Um marco histórico é a sanção da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a Lei 8.742/1993, incorporando, no plano jurídico-legal, redefinições na concepção e organização da Assistência Social, construídas ao longo dos anos 2000, configurando-a como

---

\* PROFESSORA DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC, MESTRA EM SERVIÇO SOCIAL PELA PUC-RJ, DOUTORA EM SOCIOLOGIA PELA UFC.

\*\*PROFESSORA DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE, MESTRA EM EDUCAÇÃO SUNYA, ALBANY – USA, DOUTORA EM SERVIÇO SOCIAL PELA UFPE.

Política de Proteção Social e instituindo o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Neste horizonte, a VIII Conferência Nacional de Assistência Social conclama a “Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores”, bem expressando desafios do presente, a interpelar os distintos sujeitos envolvidos nesta construção da Assistência Social como política pública de Estado.<sup>1</sup>

Este tempo de consolidação, em resposta às exigências históricas, exige um esforço avaliativo do campo da Assistência Social, no século XXI, colocando no foco da crítica a própria identidade desta política pública nos circuitos contraditórios e assimétricos da civilização do capital, em tempos contemporâneos.<sup>2</sup> De fato, em um contexto de liquidez, apartações, inseguranças e descartabilidades, nos processos ilimitados de expansão do capital, trabalhar a Política de Assistência Social, como política pública de Estado é estar no “olho do furacão”, na perspectiva de assegurar proteção social a segmentos sociais estruturalmente desprotegidos. É esta uma questão-chave a abrir a discussão da natureza da Assistência Social, em formações sociais marcadas pelo acirramento das contradições, das assimetrias e das desigualdades, avaliando o seu potencial no enfrentamento da pobreza como fenômeno sócio-histórico que se reconfigura na dinâmica de funcionamento do capitalismo na contemporaneidade.

Estas discussões fundantes, a circunscrever a identidade da política pública de Assistência Social, exigem o adentrar nos delineamentos do

<sup>1</sup> Nesta perspectiva, cabe aqui resgatar a distinção entre “política de governo” e “política de Estado”, no sentido da afirmação da responsabilidade estatal em garantir direitos na satisfação das necessidades humanas, na perspectiva do reconhecimento da dialética igualdade/diferença. A rigor, significa a superação do caráter transitório, ocasional de uma política de governo, suscetível a vontades momentâneas de governantes, vulnerável a visões pessoais e personalistas. Constituir-se como política de Estado implica afirmar-se como campo de intervenção estatal, implicando em planejamento, monitoramento, avaliação e controle público.

<sup>2</sup> Considero que, na contemporaneidade, o capitalismo mundializado, mais que um modo de produção, constitui um regime civilizacional a estender a lógica do capital aos diferentes domínios da vida social, mesmo aqueles que, outrora, dificilmente seriam concebidos como capitalistas: religião; relações afetivas; concepção do tempo livre; avaliação do mérito científico e avaliação moral dos comportamentos. De fato, a revolução da informática e da comunicação, combinada com a tendência do capitalismo para ampliar a lei do valor a mais e mais dimensões da vida social, permite circunscrever a civilização contemporânea do capital, a encarnar um padrão de dominação social abstrata, sutil, indefinida, polifacetada e profundamente penetrante que perpassa a economia, a política, a cultura, reconfigurando subjetividades (SANTOS & MENESES, 2009)..

campo socioassistencial, circunscrito na própria concepção de Assistência Social como Política de Proteção Social e na organização do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. Discutir o SUAS, em sua estruturação e funcionamento como sistema descentralizado e participativo na viabilização da Assistência Social, como Política de Proteção Social, pressupõe incidir o foco analítico na gestão do trabalho, qualificando o trabalho necessário e as exigências para o seu efetivo exercício. Pressupõe discutir a própria natureza do trabalho no campo socioassistencial e dimensões-chave na sua gestão, assumida por profissionais atuantes na viabilização do sistema.

Em resposta à exigência de configurar o trabalho necessário no âmbito do SUAS, na perspectiva de indicar profissionais para responder às demandas de atuação, afirmou-se a questão do conhecimento necessário para atuar na Política de Assistência Social. Foi esta uma questão central a mobilizar o amplo debate coletivo, deflagrado pelo Conselho Nacional de Assistência Social, no ano de 2010 e quatro primeiros meses de 2011, para reconhecimento das categorias profissionais de nível superior. De fato, com uma metodologia ousadamente democrática de investigações, oficinas e Encontros Regionais em todo o país, culminando com o Encontro Nacional com os Trabalhadores do SUAS<sup>3</sup> - a envolver atores relevantes inseridos nas instâncias representativas de diferentes categorias de trabalhadores, especialistas e pesquisadores no campo da Assistência Social - discutiu-se, de forma sistêmica, os conhecimentos, habilidades e estratégias necessárias ao trabalho no SUAS, colocando em foco a educação permanente, tendo como referência as demandas da prática profissional no exercício da política pública de Assistência Social. Assim, construiu-se, no debate coletivo, a articulação entre Tra-

<sup>3</sup> Como momento final de discussão no processo de reconhecimento de categorias profissionais no âmbito do SUAS, realizou-se, em Brasília, em 30 e 31 de março de 2011, o “Encontro Nacional com os Trabalhadores do SUAS”, consubstanciando o debate em torno de temáticas centrais na agenda política, quais sejam: “O mundo do trabalho: tensões, implicações e perspectivas no âmbito do SUAS”; “Contribuições dos trabalhadores nos encontros regionais para a estruturação da gestão do trabalho no SUAS”; “Processos de reconhecimento das categorias profissionais no âmbito do SUAS”; “O Sistema Único da Assistência Social – SUAS: uma realidade em movimento”; “A NOB-RH/SUAS frente às demandas dos trabalhadores do SUAS”.

balho e Formação Profissional, com ênfase no conhecimento necessário, a circunscrever a exigência de formação analítica e capacitação teórico-metodológica para os trabalhadores do SUAS.

Nesta produção reflexiva no âmbito de uma obra coletiva, vamos incidir o foco de discussão no desafio da formação analítica para o exercício do trabalho no SUAS, adentrando na discussão do conhecimento necessário, na perspectiva da educação permanente como exigência estratégica na gestão do trabalho. Na construção desta abordagem, de caráter político-epistemológico, partimos de uma reflexão fundante sobre a identidade da Política de Assistência Social na civilização contemporânea do capital, no cenário de liquidez, ajustes e crises, em meio às tensões dos processos políticos democráticos, ao longo dos últimos vinte e cinco anos. Neste sentido, atrevemo-nos a fazer um “mergulho reflexivo” – mesmo consciente dos riscos da rapidez de qualquer mergulho – na caminhada de construção da Assistência Social como política pública, a empreender um olhar panorâmico no que pode ser narrado como “*Saga da Assistência Social no Brasil Contemporâneo*”<sup>4</sup>, colocando em foco a própria natureza desta política, em meio à polêmica da sua direção social.

Na continuidade, abordamos delineamentos do campo socioassistencial, enfocando o trabalho de garantia da proteção social como definidor da Política de Assistência Social, no âmbito do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, refletindo o desafio de uma construção em processo. Com base nestes delineamentos, discutimos a questão da formação analítica, circunscrevendo exigências de conhecimentos fundantes, na perspectiva de uma formação continuada dos trabalhadores. Por fim, enfocamos os dilemas desta formação continuada no universo dos trabalhadores do SUAS, em meio às condições do exercício profissional.

<sup>4</sup> A expressão é trabalhada por Alba Maria Pinho de Carvalho, em conferências e debates nos fóruns da Assistência Social, ao longo dos últimos quinze anos, para expressar os obstáculos, os recuos, as distintas formas de pressão política e as conquistas e avanços nos percursos de institucionalização da Política Pública de Assistência Social no Brasil Contemporâneo onde os embates no campo desta política constituíram uma marca histórica.

## 2. “Saga da Política de Assistência Social no Brasil Contemporâneo”: circunscrevendo marcos históricos

Nos circuitos de um Brasil fortemente marcado pelo colonialismo, a viver uma Revolução Burguesa de forma própria e peculiar (FERNANDES, 1976), nos percursos da “modernização conservadora”, a hidrizar estruturas modernas do capitalismo com formas pré-capitalistas, em “transições pelo alto”<sup>5</sup> (COUTINHO, 1988), a Assistência Social, a partir dos anos 30, do século XX, no âmbito do espaço estatal brasileiro, desenvolveu-se como uma “não-política”, nos marcos do assistencialismo, na imbricação de entidades da sociedade civil e do Estado, a reforçar dependência e subalternidade. No cenário de vida brasileira, a Assistência Social, neste tempo histórico, constituía um mecanismo de clientelismo e dominação, camuflada na sua invisibilidade, a reproduzir-se como um instrumento manipulador dos pobres e miseráveis, usado por políticos em busca de manter seus mecanismos de poder.

Em meados dos anos 80, do século XX, no âmbito dos processos de redemocratização brasileira, deflagra-se a “Saga da Assistência Social” para afirmar-se como Política Pública, efetivando uma revolução de valores, sentidos, significados e práticas. Um movimento nacional no campo do Serviço Social, com forte expressão nas universidades, assume a luta coletiva por afirmar a Assistência Social como dever do Estado e direito do cidadão. É este um movimento social de resistência e de ousadia, onde a categoria de assistentes sociais tem se destacado como um dos atores políticos de maior peso. É um movimento construído na sociedade civil, adentrando no tecido estatal, a explorar o potencial das contradições do Estado, a nível municipal, estadual e nacional. Inega-

<sup>5</sup> Nesta configuração da formação social brasileira, retomamos a construção analítica de Carlos Nelson Coutinho (1988) que movimenta conceitos do pensamento político de Antonio Gramsci para pensar a realidade brasileira, no sentido de “iluminar alguns aspectos decisivos de nossa peculiaridade nacional”. Assim, para analisar processos de “modernização conservadora” que caracterizam a nossa História, trabalha o conceito de “revolução passiva” ou “revolução - restauração”, justamente para configurar as transições “pelo alto”, efetivadas pelas classes dominantes. Nesta perspectiva, Carlos Nelson Coutinho sustenta a tese de que “todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição para o capitalismo (desde a independência política ao golpe de 1964, passando pela Proclamação da República e pela Revolução de 1930), encontram uma solução ‘pelo alto’, ou seja, ‘elitista e antipopular’” (COUTINHO, 1988, p.106-107)

velmente, este movimento vem conquistando espaços e efetivando o difícil trânsito da Assistência Social para o campo dos direitos, fazendo a história desta política pública, em meio a negações, discriminações e desmontes, a circunscrever um esforço coletivo de “remar contra a corrente” nesta ordem do capital, no contexto de tensões na construção democrática brasileira contemporânea.

Nos processos de ampliação do Estado Brasileiro pela força da política,<sup>6</sup> a Assistência Social é reconhecida na Constituição Federal de 1988 como Política Pública, integrando, de forma efetiva, o tripé da Seguridade Social. É um marco histórico na construção da Proteção Social no Brasil, abrindo um novo momento na saga da Assistência Social, a exigir uma regulamentação específica.

Nos anos 90 do século XX, o Brasil – tardiamente e, de forma intensiva, no interior do continente latino-americano – passa a vivenciar os percursos de inserção na nova ordem do capital global, nos marcos da mundialização com dominância financeira, circunscrevendo a chamada experiência de ajuste estrutural. É a dominância da lógica mercantil, assentada na ideologia neoliberal, a investir contra conquistas democráticas de direitos, urdidas nos processos de ampliação do Estado Brasileiro. Neste contexto, o Movimento pela Assistência Social como política pública enfrenta duros embates pela aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, somente aprovada em 7 de dezembro de 1993.

Ao longo dos últimos 20 anos, na década de 1990 e nos anos 2000, o Brasil vivencia a confluência perversa da democratização e do ajuste estrutural que bem se encarna no Estado Brasileiro Contemporâ-

<sup>6</sup> Sob a inspiração gramsciana da teoria ampliada do Estado, analisamos que, nos processos de democratização efetivados no Brasil Contemporâneo, no final dos anos 70 e década de 80 do século XX, vivenciamos uma ampliação do Estado pela pressão política dos Movimentos Sociais que rearticulam a sociedade civil no Brasil, na luta pela afirmação e reconhecimento de direitos, culminando com o processo Constituinte, a gestar, nas SUAS contraditórias, a Constituição Federal de 1988, como materialização desse adentrar dos Movimentos Sociais, como sociedade civil, nas tessituras do espaço estatal. Dentre esses Movimentos Sociais, que viabilizam a ampliação do Estado Brasileiro Contemporâneo, pela força da política, cabe sublinhar o Movimento Nacional articulado em torno da luta para efetivar o trânsito da Assistência Social para o campo dos direitos, como política pública de Seguridade Social. Neste sentido de ampliação do Estado Brasileiro Contemporâneo, ver análises de Carlos Nelson Coutinho, ao trabalhar com as categorias gramscianas para desvendar o nosso processo de formação social (COUTINHO, 1988)

neo que se desenvolve nesta confluência de duas configurações estatais: o Estado Democrático, a afirmar direitos de cidadania e o Estado Ajustador, a ajustar e ajustar-se aos ditames do capital mundializado. Nos diferentes governos de ajuste, vivencia-se a dominância do Estado Ajustador, em meio às lutas e aos tensionamentos da construção democrática (CARVALHO, 2006; 2010).

Neste cenário contraditório do Estado Ajustador, em meio aos tensionamentos das conquistas e lutas democráticas, a Assistência Social vivencia a sua trajetória, enfrentando embates, incorrendo em retrocessos, face a obstáculos estruturais, mas avançando em conquistas. São percursos de uma saga, a fazer a história da Política. Foi a difícil materialização do sistema descentralizado e participativo nos milhares de Conselhos de Assistência Social, instituídos na década de 1990, nos municípios, nos Estados, apoiando-se em Fóruns de Assistência Social, a querer fazer valer a construção da participação, culminando no exercício do controle social, em meio a dificuldades e entraves políticos e institucionais de uma cultura patrimonialista, a confrontar com a cultura política da participação democrática. Foi a instituição de Fundos de Assistência Social, a construir um novo padrão de financiamento. Foi a criação de Secretarias de Assistência Social, instituindo a cultura do planejamento, nos Planos Municipais e Estaduais de Assistência Social.

Especificamente, em meio às contradições do espaço estatal nos anos 2000, a Política de Assistência Social - assentada na força de um movimento de construção democrática que adentra no próprio Estado e espraia-se nos espaços institucionais - avança consideravelmente em sua consolidação como Política Pública: é a demarcação de um novo campo de direitos, a circunscrever os direitos socioassistenciais, afirmando direitos a seguranças e a proteções para a “coletividade de despojados”, gestada nesta civilização do capital; é a construção da Política de Assistência Social como política de proteção social, fundada na territorialização, na matricialidade familiar, na intersetorialidade, nos marcos da Proteção Social Básica

e Proteção Social Especial; é a construção de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS – nos municípios brasileiros, a buscar fincar, nos considerados “territórios de vulnerabilidade e risco”, raízes da rede de proteção social, em um novo desenho, em meio às tensões do patrimonialismo e do assistencialismo; é a institucionalização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS – em difícil e exigente construção há mais de seis anos e a construção da NOB-RH/SUAS, a afirmar, em todos os Estados e municípios brasileiros, a exigência de valorização dos trabalhadores do SUAS, mediante o reconhecimento de direitos, no contexto da precarização do trabalho e do desmonte de conquistas trabalhistas.

É a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; é o ousado movimento democrático, deflagrado pelo CNAS, no ano de 2010 - limiar 2011, de amplo e ampliado debate coletivo, nos processos de reconhecimento de categorias profissionais como trabalhadores do SUAS, a colocar em foco, conhecimentos, habilidades e estratégias necessárias ao trabalho no SUAS, vinculando, assim, a discussão “Trabalho e Formação Profissional no exercício da Política de Assistência Social”, permitindo consolidar delineamentos do campo socioassistencial. Por fim, é a aprovação do PL/SUAS, materializado na Lei 12.435, de 6 de julho de 2011, que institucionaliza a Assistência Social como Política Pública de Estado no enfrentamento da pobreza, na busca permanente de promover a universalização de direitos sociais, em meio ao acirramento de contradições da civilização contemporânea do capital.<sup>7</sup>

A Saga continua no desafio de avançar na consolidação do SUAS, com a valorização dos seus trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

<sup>7</sup> Ao longo das reflexões e análises consubstanciadas neste texto, trabalhamos determinadas expressões deste momento de consolidação da política pública de Assistência Social, ao longo dos anos 2000, no esforço avaliativo deste campo no século XXI, no Brasil Contemporâneo.

### **3. A Política de Assistência Social na Civilização Contemporânea do Capital: “identidade em processo” nos circuitos da História.**

Nesta panorâmica de embates, lutas, conquistas, em meio a entraves estruturais e bloqueios de uma cultura assistencialista, redefinida nas ideologizações do capitalismo contemporâneo, coloca-se no centro do debate uma questão fundante: a identidade desta Política construída/reconstruída nos seus percursos na civilização contemporânea do capital. A rigor, a discussão desta identidade, como construção sempre em processo, impõe refletir a própria natureza da Política Pública de Assistência Social, no tempo presente.

Em verdade, nesta civilização do capital, nos circuitos da “mundialização com dominância financeira” (CHESNAIS, 2005), assentada na “tecnologização da ciência”, sob a égide das forças produtivas cibernético-informacionais, a gerar um crescente contingente de “trabalhadores e trabalhadoras supérfluos para o capital”, a Política de Assistência Social afirma-se com a perspectiva de assegurar vias de proteção social, para uma população estruturalmente insegura (CARVALHO e GUERRA, 2008). Logo, construir esta Política Pública de Estado exige trabalhar com amplos segmentos vulnerabilizados pela própria dinâmica de expansão do capital, visando seguranças na “garantia da vida”. De fato, a política pública de Assistência Social assume o desafio do enfrentamento da pobreza em SUAS novas configurações em tempos contemporâneos.

Nesta perspectiva, delinea-se o potencial emancipatório da Política de Assistência Social, como uma alternativa estratégica de tensionamento com o próprio sistema do capital, explorando SUAS contradições. Assim, em seu foco de atuação, busca reforçar a dimensão de sujeito das populações atingidas pela hibridização entre formas de domínio do sistema do capital e opressões do neocolonialismo, no âmbito da etnia, do gênero, da geração, da opção sexual, da religião, do lugar social de pobre. É trabalhar as estratégias e táticas desta população, fortalecendo o coletivo, em múltiplas formas de organização que permitam o resgate da humanidade e a construção da autonomia. É a perspectiva da emancipação humana, a ser construída nos

processos de proteção social. Neste sentido, é fundamental trabalhar a dialética igualdade/diferença: lutar pelo acesso à igualdade, atado ao reconhecimento das diferenças, fazendo valer o princípio das lutas emancipatórias, encarnado na formulação-síntese de Boaventura de Sousa Santos(2007): “temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”.

Estamos convictas que a Política Pública de Assistência Social encarna uma dimensão emancipatória constitutiva, a ser estrategicamente trabalhada. Assim sendo, uma primeira exigência é a definição de uma direção social, a encarnar um projeto ideo-político, a sustentar uma perspectiva ética. Na definição desta direção social delinea-se um processo de disputa de hegemonia, considerando que uma política pública é pactuada por diversos sujeitos, movidos por aspirações e competições na esfera pública. Logo, a questão se coloca no sentido de uma direção social hegemônica a demarcar o lugar da Assistência Social no cenário brasileiro contemporâneo.

A encarnação de uma direção social hegemônica no âmbito do trabalho profissional no SUAS exige a construção de um projeto estratégico, configurando-se “o trabalho e a formação necessários”, desenvolvidos pelas Equipes de Referência, ampliada com a participação de outros profissionais a atender necessidades específicas na construção das teias de uma rede de proteção social que possa assegurar a garantia da vida pela universalização de direitos.

#### **4. Especificidade da Assistência Social no Sistema de Proteção Social Brasileira: delineamentos do trabalho no campo socioassistencial.**

Nos percursos da democratização brasileira, a Constituição Federal de 1988 – ao consubstanciar importantes conquistas dos Movimentos Sociais, em SUAS formas de pressão política, exercida nas mobilizações e lutas – instituiu a Assistência Social como política pública, incorporando, no plano jurídico-legal, as concepções e proposições do movimento social, liderado por universidades e pela categoria dos as-

sistentes sociais.<sup>8</sup> É a afirmação da Assistência Social no campo do direito, como responsabilidade estatal, configurando-a como política de Seguridade Social não contributiva. Esta instituição constitucional é um marco histórico na construção desta Política, a exigir a configuração da sua especificidade no âmbito da Seguridade Social Brasileira.

Ao longo da década de 90 do século XX e da primeira década dos anos 2000, o Movimento Social, nos seus espaços públicos, em articulação com a atuação de profissionais no interior do Estado, busca circunscrever o horizonte, o conteúdo específico e as formas peculiares de atuação da Política Pública de Assistência Social. Assim, no debate interno, nas formulações constitutivas e na legislação regulamentadora desta Política, vai-se delineando o campo socioassistencial como campo específico da Assistência Social, concebida, então, como política de proteção social na garantia à vida, a prevenir situações de vulnerabilidade e risco e seus agravos e a enfrentar situações de violação de direitos.

Nestes percursos de redefinições e reestruturações, cabe sublinhar, como marco de um novo momento na concepção e organização da Assistência Social, a segunda metade da primeira década dos anos 2000, com a aprovação e ampla divulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, que instituiu os eixos estruturantes para a implantação do SUAS. A rigor, no período 2004/2005, no tecido eminentemente contraditório do Estado, a disponibilidade e a vontade política de atores sociais no interior do espaço estatal, mais especificamente no espaço do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – comprometidos com o Movimento Social pela legitimação da Assistência Social como política pública de Estado – dão encaminhamento e concretude a um processo histórico de redesenho e reestruturação orgânica desta Política.

<sup>8</sup> Este movimento, iniciado na 1ª metade dos anos 80 e em processo, encarna um decisivo papel nas tessituras da Política Pública de Assistência Social, como elemento de pressão política a adentrar no espaço estatal, alicerçando conquistas e avanços.

A partir das configurações de um novo texto para a PNAS em 2004 e para a NOB/SUAS em 2005, na perspectiva do SUAS, deflagra-se e amplia-se, nos espaços públicos da Assistência Social, o debate em torno da sua especificidade na proteção social brasileira, demarcando à natureza e os tipos de proteção social que esta política deve garantir, no esforço de delinear-se o seu campo peculiar de intervenção como política pública, qual seja, o campo socioassistencial. Assim, afirma-se, como referência constitutiva da Assistência Social, os direitos socioassistenciais, amplamente discutidos no processo de Conferências de Assistência Social de 2005. A questão a interpelar o debate consistia na definição deste campo específico de direitos, com o desafio de construir, coletivamente, em um ousado desenho democrático, o “decálogo dos direitos socioassistenciais”.

Nesse esforço coletivo de construção conceitual, circunscreve-se os direitos socioassistenciais no campo dos direitos sociais: direitos que tendem a realizar a equalização de situações sociais, a exigir do Estado uma política pública.<sup>9</sup> A rigor, são direitos sociais específicos e peculiares que a Assistência Social deve garantir no campo da proteção social, na condição de política substantiva de direitos. Assim sendo, são direitos que peculiarizam a Assistência Social como política de proteção social não contributiva, na direção da equidade, nos marcos da afirmação da dialética igualdade/diferença.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Direitos Sociais são direitos que tendem a realizar a “equalização de situações sociais desiguais”. Logo, pressupõem que existem indivíduos ou grupos que não tem acesso a condições para satisfazer SUAS necessidades básicas. O objetivo de tais direitos é a igualdade de acesso a bens e serviços indispensáveis para que grupos e segmentos, empobrecidos e vulnerabilizados pela forma de organização da sociedade, possam alcançar níveis de humanidade necessários para desfrutar dos direitos individuais, civis e políticos, para participar da plenitude da vida política. Encarnam demandas dos destituídos de condições de vida, em SUAS lutas sociais, garantindo-lhes a condição de sujeitos de direitos. Desse modo, são direitos que interpelam o Estado como exigência, no sentido de sua atuação para viabilizar condições de vida aos que estão destituídos de acesso a tais condições, visando a garantia da satisfação das necessidades humanas básicas. Assim, os direitos sociais exigem políticas públicas efetivas, na perspectiva da igualdade de condições de acesso, reconhecendo as diferenças entre grupos e segmentos sociais, na direção da equidade. A rigor, os direitos sociais são a condição para a realização da liberdade, ou seja, são condições para a realização da democracia, afirmando-se como imperativo ético na organização da vida social.

<sup>10</sup> Em consonância com a perspectiva emancipatória, encarnada nas lutas e movimentos no cenário contemporâneo, entendemos que o horizonte da igualdade pressupõe o reconhecimento da diferença, em uma dialética que não pode ser rompida.

O debate amplo e plural, desencadeado em todas as regiões do país, culmina na explicitação do “decálogo dos direitos socioassistenciais”, na V Conferência Nacional de Assistência social, em 2005, a consubstanciar o horizonte e o próprio campo de atuação desta política no âmbito da proteção social brasileira, assim configurada: I) *Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos*; II) *Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva*; III) *Direito de equidade social e de manifestação pública*; IV) *Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial*, V) *Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade*; VI) *Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social*; VII) *Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas Públicas*; VIII) *Direito à renda*; IX) *Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva*; X) *Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais*.<sup>11</sup>

Em verdade, este decálogo circunscreve a especificidade da Política de Assistência Social que se materializa no modelo socioassistencial estabelecido pelo SUAS. A partir dos marcos regulatórios, a PNAS/2004 e a NOB/SUAS/2005, e do próprio SUAS, o debate da especificidade avança na perspectiva de configurar os serviços socioassistenciais, rompendo, assim, com o padrão tradicional de ações dispersas, em confuso emaranhado, sem qualquer caráter de universalidade (MUNIZ, 2011). Avança-se na própria configuração dos serviços socioassistenciais, entendidos como atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes constitutivos da Política de Assistência Social (BRASIL, Lei 8.742/1993, alterada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011).

<sup>11</sup> Este decálogo é apresentado, com a devida explicitação de cada um desses direitos, no documento oficial resultante da V Conferência Nacional de Assistência Social, intitulado “Fotografia da Assistência Social do Brasil na perspectiva do SUAS (BRASIL, 2005).

A rigor, os serviços socioassistenciais constituem mecanismos de acesso aos direitos socioassistenciais (MUNIZ, 2011). Um marco na sua qualificação é a construção de uma matriz a conferir unidade e universalidade a estes serviços, nos termos da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada em 2009, por meio da Resolução CNAS nº 109.

Nesta segunda década do século XXI, o campo socioassistencial é uma construção em processo a consolidar-se nos redesenhos desta Política, sempre em movimento, em resposta a desafios históricos.

### **5. SUAS e a gestão do trabalho no campo socioassistencial: desafios de uma construção em processo**

A organização, com vistas a descentralização e a participação social na gestão do Sistema Único de Assistência Social, fundamenta-se no pacto federativo cooperativo, visando a potencialização dos serviços socioassistenciais, no acesso a direitos, no campo específico da proteção social não contributiva. Viabilizar a proteção social neste campo implica consolidar a gestão compartilhada, materializar o cofinanciamento com a cooperação entre os entes federados.

Desenvolver e ampliar a gestão pública de uma política historicamente desorganizada, fragmentada, sem regulações, sem participação social e sem controle público foi o grande desafio posto pela História, desde que a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) deflagrou o trânsito para o campo dos direitos, hoje consolidado em decorrência da reorganização do SUAS, em processo ao longo dos anos 2000.

Com a implementação da LOAS, em meados da década de 90 do século XX, avalia-se, então, em Conferências e em estudos e investigações, ser imperioso reordenar as ações para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social. As marcas históricas dessas investidas, em busca de garanti-la como política de Estado foram construídas, passo-a-passo, de forma democrática e participativa, com a discussão

nos estados e municípios das propostas de um novo texto para a PNAS (2004), para a NOB/SUAS (2005) e o primeiro texto para a NOB-RH/SUAS (2006). Somente a partir desse movimento de participação propositiva da sociedade, os três documentos orientadores e normatizadores da Política de Assistência Social foram pactuados na CIT e aprovados pelo CNAS. A atual Lei Orgânica da Assistência Social, proposta no PL SUAS, foi alvo de estudos e debates em várias instâncias do Estado e da sociedade até tornar-se Lei ordinária. Esses processos participativos contribuíram para que a sociedade civil se mobilizasse a tomar parte na gestão estatal como direito e a produzir inovações na formulação e controle da Política de Assistência Social.

Analisando o processo de gestão do SUAS, identificamos a adoção de instrumentos fundamentais, como planos, orçamentos, monitoramentos e avaliações construídos pela União, Estados e Municípios, o que demonstra os novos caminhos trilhados pela Assistência Social no país: “caminhos nunca dantes percorridos...”. A existência de planos municipais, com a determinação das fontes orçamentárias e o próprio monitoramento nos territórios demonstram que houve avanços na gestão do trabalho no campo da assistência social<sup>12</sup>.

Em meados da primeira década dos anos 2000, tivemos a ousadia da construção coletiva dos rumos da Política para os próximos 10 anos, ou seja, de 2006 a 2015, através do Plano Decenal da Política de Assistência social. Assim, pela primeira vez no País, projetou-se um conjunto de metas e compromissos, visando a ampliação da proteção social não contributiva a consubstanciar direitos socioassistenciais.

A avaliação continuada e sistemática contribui para o fortalecimento do planejamento e para a aprendizagem, imprescindíveis à análise dos resultados e verificação do impacto dos serviços socioassis-

<sup>12</sup> Hoje, o Sistema Único de Assistência Social trabalha com planos plurianuais, anuais, com previsões orçamentárias, indicativos de monitoramento para avaliação dos serviços socioassistenciais, programas e projetos além dos benefícios, em aproximadamente 95% dos municípios. Tais elaborações requerem profissionais capacitados teórica, técnica e eticamente.

tenciais junto aos usuários, famílias e grupos. É fundamental avaliar-se o potencial emancipatório da Política de Assistência Social a partir de mudanças efetivas no universo da vida da população que necessita da Assistência Social para ter acesso à vida.

A introdução do sistema informatizado do SUAS<sup>13</sup> - que acompanha e procede o seguimento dos serviços, programas, projetos e benefícios - propicia meios de agilizar os processos de sua efetivação, inclusive, com prestação de contas e transferência de recursos imediata. Entretanto, é preciso atentar para que as produções de consolidação dos resultados não se reduzam a mero preenchimento de formulários para observação dos indicadores de custos operacionais, descuidando-se das análises qualitativas dos impactos no universo de vida dos usuários. Importante, nesse processo, é a transparência da gestão pública da Assistência Social, que abre maiores possibilidades para o exercício do controle social, não consentindo mais “segredos” que, no passado, alimentaram o clientelismo e o autoritarismo.

A Lei 8.742/1993, alterada pela Lei 12.435/2011, suscitou mudanças substantivas no cenário da sociedade brasileira ao oficializar o Sistema Único de Assistência Social em todo o território nacional. De fato, se comparadas às configurações da LOAS, as definições desta Lei circunscrevem uma ampliação dos objetivos a abranger a integração da rede pública de serviços, as responsabilidades dos entes federados na organização, a regulação, manutenção e expansão dos serviços socioassistenciais.

Ao explicitar os tipos de proteção em torno das quais a Assistência Social se organiza - a proteção social básica e a proteção social especial - a referida Lei consubstanciou a proteção social não contributiva como direito no ordenamento jurídico brasileiro: a proteção social básica se apresenta

<sup>13</sup> A Rede SUAS assume uma importância para todos os trabalhadores permitindo o acesso aos Planos de Ação, Demonstrativos Financeiros, SISPETI, SISJOVEM, SISBPC, CÂDSUAS, entre outros. A sociedade de modo geral tem hoje condições de acessar informações on line que antes só era possível em consultas especiais *in loco*.

como um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, cujo horizonte é a prevenção de vulnerabilidades e de riscos sociais, enfatizando o desenvolvimento das potencialidades dos usuários e famílias, bem como aquisições e fortalecimentos dos vínculos familiares e comunitários; já a proteção social especial contribui para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários, a defesa do direito ameaçado ou perdido, bem como o fortalecimento de potencialidades e aquisições, favorecendo que famílias e indivíduos se capacitem para o enfrentamento das violações aos seus direitos. Nesse sentido, os CRAS e os CREAS são espaços públicos, para o alcance e materialização dos direitos socioassistenciais.

Dentre as questões fundamentais que interessam aos profissionais do SUAS, cabe conferir especial destaque a duas dimensões constitutivas da própria arquitetura do sistema: a primeira trata-se do trabalho em rede intersetorial, a ser operacionalizado, tanto pela rede pública como privada, desde que a última assumo o vínculo SUAS.<sup>14</sup> A intersectorialidade implica uma concepção aberta de gestão, pois, ao somar-se o trabalho de várias políticas, integradas pela via do planejamento, da execução, do monitoramento e da avaliação amplia-se a possibilidade para a universalização dos serviços, como forma de acesso aos direitos socioassistenciais. A rigor, nenhuma política social sozinha pode universalizar direitos. A organização, através de redes, possibilita a ampliação e o alcance no campo dos direitos. O território constitui-se o campo, por excelência, para colocar em movimento a intersectorialidade, integrando a assistência social, a saúde, a educação, a habitação, a segurança alimentar e nutricional, entre outras políticas públicas, em uma rede capaz de eliminar as barreiras que impedem o pleno atendimento dos usuários e o alcance de sua cidadania.

A segunda dimensão é o Controle Social, decisivo e crucial para

<sup>14</sup> O vínculo SUAS expressa a integração de entidades assistenciais e de defesa dos direitos à rede socioassistencial, o que pode ocorrer pela via de contratos e convênios com o poder público e, ainda, a obrigatoriedade de inscrição nos Conselhos de Assistência Social.

a consolidação do SUAS. De fato, através do controle social abrem-se possibilidades para a construção democrática, na articulação Estado e sociedade civil. A participação da sociedade na gestão estatal é uma expressão do direito à participação na formulação da política e no controle público. Em verdade, os Conselhos são espaços instituídos para o exercício do controle social. Os conselheiros são agentes públicos e, nessa condição, devem fundamentar SUAS decisões em valores democráticos, no zelo pela política, tendo como horizonte os direitos socioassistenciais.

Cabe sublinhar que o exercício do controle público no sentido de deliberações acerca dos destinos da Política de Assistência Social gera diretrizes, determinações e normas legais a serem cumpridas pelos agentes públicos e privados. Ainda se presencia, na sociedade brasileira, a ascendência de gestores e outros atores, fincados em um conservadorismo autoritário, a reduzir a participação popular nos espaços públicos dos conselhos, ainda mais se as representações forem oriundas de segmento dos usuários. De alguma forma, tal concepção e postura explicam a ausência dos usuários nos Conselhos de Assistência Social.

Os trabalhadores da assistência social têm investido em ações socioeducativas e de capacitação política junto aos conselhos e grupos populares, visando a participação da sociedade para garantir a presença dos usuários nos conselhos, já que as entidades assistenciais, historicamente, vêm absorvendo esse espaço como privilegiado à sua participação, secundarizando os verdadeiros protagonistas: os usuários. As tendências da criação de núcleos de representações dos usuários, de conselhos locais nos CRAS e CREAS surgem como estímulo e apoio à participação nos conselhos e por isso devem ser ampliados.

As considerações, aqui apresentadas, levam, seguramente, a afirmar que o trabalho necessário, a ser desenvolvido nas instâncias de gestão pública do SUAS e nos Conselhos de Assistência Social, não pode prescindir do trabalho alicerçado na articulação das dimensões políticas, éticas e técnicas: é trabalho necessário a ser desenvolvido pelos trabalhadores do SUAS.

Um olhar mais aguçado na história e nos avanços obtidos no âmbito da Assistência Social credenciam os profissionais/trabalhadores como personagens centrais para o desenvolvimento qualitativo dos serviços prestados por essa Política.

A categoria “Trabalhadores do SUAS” é hoje constituída por profissionais de diferentes formações: assistente social, psicólogo, advogado constituem o núcleo permanente da Equipe de Referência para viabilização dos serviços socioassistenciais. E, juntos com outros profissionais – antropólogo, economista doméstico, musicoterapeuta, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional, economista, contabilista, administrador – assumem a gestão e a operacionalização de ações específicas no âmbito da Assistência Social. Com contribuições profissionais próprias, todos precisam estar referenciados pelos princípios, diretrizes e horizontes da Política Pública de Assistência Social. Desse modo, organizar os trabalhadores para formar um conjunto capaz de desenvolver programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais nos vários espaços previstos na Política, não só sugere, mas impõe uma formação continuada em torno de objetivos, valores, saberes e práticas, unificando, assim, o trabalho necessário e construindo vínculos entre as categorias.

Cabe destacar, como elemento de análise, que muitos desses profissionais aportaram na assistência social sem o conhecimento necessário da política, sem a compreensão do significado e da natureza da assistência social na sociedade brasileira. Na verdade, a maioria desses profissionais não possuía identidade com a Política de Assistência Social, sendo atingidos pela precariedade do trabalho, traduzida em vínculos instáveis, indefinição de papéis, remuneração aviltante, alta rotatividade, contratos temporários sem garantia de direitos trabalhistas, inexistência de concursos públicos, enfim, destituídos de condições de trabalho e de vida nesta civilização do capital.

Destacamos que a gestão do trabalho, traduzida na NOB/RH/SUAS, é um dos eixos estruturante do SUAS, na busca não somente de

garantir uma política de recursos humanos, mas de assegurar a qualidade da prestação de serviços. A existência de mais de 500 mil trabalhadores nas hostes da Assistência Social nos leva a reconhecer que estamos diante de um dilema: ou desenvolvemos uma política de capacitação, com base nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade para aprimorar as conquistas e expandi-las ainda mais, ou, perdemos a batalha pela busca do aprimoramento da gestão do SUAS e da qualidade dos serviços, pondo em risco toda essa construção compartilhada.

Focando o olhar na NOB/RH/SUAS, como mecanismo indutor da gestão do trabalho, pensamos que o desafio de colocá-la em movimento constitui hoje um compromisso a ser assumido pelos gestores nos três níveis de governo. Entretanto, a história está a nos afirmar que o caminho em busca do reconhecimento da categoria Trabalhadores do SUAS ainda está a merecer, que estes atores reforcem seu processo organizativo em todo território nacional. Este fortalecimento da organização deve voltar-se para as condições efetivas de trabalho: exigir que os mecanismos de contratação utilizados – hoje, identificados como formas precárias de inserção – sejam abolidos definitivamente, colocando na “ordem do dia” o concurso público como mecanismo justo de absorção do trabalhador brasileiro; demandar a implantação/implementação das Mesas de Negociação nos três níveis de governo; e, instituir o Plano de Carreira, Cargos e Salários, permitindo maior dignidade para os trabalhadores. De fato, impõe-se a constituição de uma política de capacitação, com base no princípio da educação permanente, incluindo cursos de nivelamento, atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado. E mais: precisa ser capacitação também direcionada para gestores, conselheiros, trabalhadores da rede pública e privada, dirigentes das entidades de assistência social, de forma a se conceber uma educação político-ética que abranja a totalidade daqueles que estão desenvolvendo as múltiplas atividades no âmbito da gestão, dos serviços e benefícios socioassistenciais; um grande desafio para a gestão do trabalho no SUAS.

## **6. Conhecimento necessário na viabilização da Política Pública de Assistência Social: a educação permanente como princípio estratégico**

O avançar nos delineamentos específicos da Assistência Social na proteção social brasileira, consubstanciados na arquitetura do campo socioassistencial – a envolver direitos, objetivos, serviços e sistema de gestão – vem possibilitando configurar, com crescente nitidez e profundidade, o trabalho necessário para viabilizar a Assistência Social como política pública de Estado. É um acúmulo teórico-político, urdido nas teias da “Saga da Assistência Social” que, ao final da primeira década e limiar da segunda dos anos 2000, atingiu um momento de consolidação, a circunscrever a exigência de legitimar e qualificar o trabalho constitutivo deste campo.

Nesta perspectiva de qualificação do trabalho no âmbito da Política de Assistência Social, impõe-se o desafio histórico do conhecimento, colocando a formação como dimensão estratégica no interior da relação fundante “trabalho-educação”.

No debate contemporâneo afirma-se, como um dos vértices constitutivos do campo socioassistencial, a relação trabalho/conhecimento. Nos circuitos da reflexão político-epistemológica discute-se o conhecimento necessário como imperativo na qualificação da gestão do trabalho.

O debate nacional de 2010/2011, construído nos processos de reconhecimento dos trabalhadores do SUAS, permitiu refletir, de forma ampla e sistemática, essa dimensão do conhecimento necessário, revelando a centralidade desta questão em nossa agenda política (SILVEIRA, J. 2011). Neste processo de discussão crítica da formação para o exercício profissional qualificado no âmbito da Política de Assistência Social, emergiram, com clareza, demandas e requisições a circunscrever eixos de estudo que precisam ser trabalhados nos processos formativos das diferentes profissões com inserção no SUAS. Em verdade, foi esse um rico momento que fez aflorar debilidades e lacunas da formação no contexto universitário, oferecendo referenciais para que as categorias construíssem um olhar epistemológico sobre os seus

próprios percursos formativos, considerando as requisições analíticas, técnicas e éticas do assumir da Assistência Social no interior da proteção social brasileira.

No âmbito da construção coletiva das exigências de formação, tendo em vista a qualificação do trabalho no SUAS, como os Encontros Regionais – a mobilizar trabalhadores de diferentes categorias, pesquisadores e especialistas atuantes no campo socioassistencial – constituíram fóruns de reflexão e produção que, considerando as especificidades regionais, unificaram-se em torno do horizonte de trabalho da Política de Assistência Social.

Especificamente, o Encontro Regional Nordeste, realizado em novembro de 2010, ofereceu um fecundo contributo para a configuração de demandas da formação profissional, requeridas pelo trabalho cotidiano no SUAS.

Neste sentido, o relato síntese dos debates explicitou exigências de formação analítica, originando um mapeamento teórico-conceitual no tocante a conhecimentos fundantes, na condição de bases de sustentação da formação para o exercício profissional no SUAS.

Como registro de uma memória coletiva, aqui resgatamos esse mapeamento que permite visualizar requisições de saberes indispensáveis à atuação no cerne da Política de Assistência Social, com vistas a trabalhar SUAS potencialidades emancipatórias.

Em verdade, trata-se de um esforço de demarcar eixos de estudo assim circunscritos:

- » Conhecimentos analíticos no campo das Ciências Sociais que permitam desenvolver análises de conjuntura, desvelando as contradições da realidade e SUAS expressões objetivas e subjetivas;
- » Conhecimentos sobre as configurações contemporâneas das classes sociais em SUAS dinâmicas na vida brasileira;
- » Conhecimento sobre as novas configurações e reconfigurações políticas do Estado Brasileiro, focando as SUAS expressões a nível nacional, estadual e municipal;

- » Conhecimento sobre os redimensionamentos do mundo do trabalho, contemplando, de modo específico, as populações sobrantes que vivem nas tensões entre formas de exclusões e inclusões precárias;
- » Conhecimentos sobre as novas dimensões da pobreza que permitam delimitar territórios populacionais que vivem situações de vulnerabilidade e risco social;
- » Conhecimento dos processos organizativos e de mobilização de grupos e das comunidades, contemplando, de modo especial, as populações que habitam as periferias e fazem parte das comunidades quilombolas e indígenas;
- » Conhecimento sobre as configurações contemporâneas da família, adentrando na constituição das territorialidades;
- » Conhecimentos sobre a questão da formação de identidades nas trajetórias de pessoas e grupos, em meio a contextos de inseguranças, riscos e violências.

Entendemos que este mapeamento de “conhecimentos básicos fundantes” bem delinea urgências do presente, a interpelar processos formativos em curso, na direção de uma educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho no SUAS.

## **7. Formação profissional no universo do SUAS: valorização dos trabalhadores no contexto da qualificação do trabalho**

O exercício do trabalho qualificado no campo da Política de Assistência Social, em uma perspectiva emancipatória, exige que a formação dos trabalhadores conjugue três dimensões absolutamente necessárias no processo de construção da identidade profissional: a dimensão política, a dimensão ética e a dimensão técnica. Em verdade é preciso primar pela formação de quadros profissionais com capacidade plena de pesquisar, diagnosticar, planejar, coordene-

nar, monitorar e avaliar programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito do SUAS, encarnado um pensamento crítico, enraizado em valores éticos.

O exercício profissional no SUAS vê-se interpelado pelo presente, o que implica uma capacidade de compreender e interpretar a realidade brasileira em SUAS dimensões estruturais e expressões conjunturais, a partir de situações postas no cotidiano profissional. É a permanente exigência de uma reflexão crítica sobre o mundo contemporâneo como condição basilar de uma formação política, materializada em posicionamentos, atitudes, discursos e práticas sociais.

Esta formação política em ação traduz-se em efetivo apoio às expressões de resistência e de lutas nas SUAS diferentes configurações. Concretamente, implica estimular e fortalecer a organização de grupos populares, capazes de reivindicar direitos, materializados nos serviços de qualidade. E mais: a formação política impõe o compromisso permanente de reforçar e ampliar espaços públicos como lócus de participação democrática e controle público.

No contexto de destituição de direitos e reconfigurações neoliberais do Estado, constitui princípio norteador da formação política assumir a luta pela universalização das políticas sociais visando à ampliação dos direitos sociais e à cidadania plena. Neste sentido, faz-se imprescindível encarnar os princípios, as diretrizes e os objetivos postos na política da assistência social. Uma estratégia político-profissional é o fortalecimento de um controle público qualificado como condição de uma gestão verdadeiramente pública e amplamente democrática.

Nesta civilização do capital de apartações e desigualdades, a dimensão ética na formação dos trabalhadores implica assumir valores que conduzam à emancipação humana, na conquista da autonomia e na realização da igualdade e da equidade. Nessa perspectiva, trabalhar o cotidiano da assistência social levando em consideração a ética remete os profissionais a assumir determinados valores encarnados nas lutas emancipatórias: respeito à dignidade humana; defesa dos direitos de

cidadania; reconhecimento das diferenças; luta contra toda e qualquer expressão de preconceito.

A formação ética impõe aos profissionais o dever de perseguir a autonomia do trabalho, assegurando a liberdade de pesquisar, planejar, executar e avaliar. Exige pautar o exercício profissional no respeito à cultura, aos valores da sociedade e dos territórios, na perspectiva de afirmação dos direitos humanos, zelando particularmente pela garantia dos direitos socioassistenciais. É mister zelar pela qualidade dos serviços prestados, bem como promover os meios de melhor informar os direitos dos usuários. Em verdade, ética e política são fortemente entrelaçadas: uma ação política não pode ser separada da ética; e uma atitude ética, necessariamente, encarna respostas políticas.

A gestão do trabalho no SUAS deve estabelecer estratégias alcançadas na atuação em equipe, sempre na perspectiva de troca de saberes, na produção e disseminação conhecimentos produzidos no “miúdo” do trabalho social. Cada categoria profissional precisa estar consciente e imbuída do seu papel na política pública de assistência social e, mais especificamente, no interior do SUAS. Um elemento estratégico é a capacitação permanente das equipes de referência dos CRAS, dos CREAS e dos serviços de acolhimento da alta complexidade.

As profissões que hoje fazem parte do SUAS são regidas por seus princípios éticos e técnicos. Temos que estudar, em conjunto, de que modo cada profissional pode contribuir para a expansão dos direitos socioassistenciais na garantia da proteção social a amplos segmentos sociais estruturalmente desprotegidos.

No processo de formação dos trabalhadores do SUAS, a competência técnica materializa-se na capacidade de desenvolver o trabalho necessário em resposta às demandas do cotidiano, delimitando o “que fazer” e o “como fazer”, em vistas da qualificação dos serviços socioassistenciais, na constituição de uma ampla rede de proteção social. Implica o domínio de bases teórico-metodológicas norteadoras da prática, viabilizando inserções profissionais específicas no âmbito do trabalho

---

coletivo, na perspectiva da garantia dos direitos socioassistenciais. É uma tessitura a exigir dos diferentes profissionais o atuar em equipe, no esforço de consensuar a dinâmica da prática profissional, visando à qualificação do trabalho, com base no princípio da interdisciplinaridade.

A rigor, a competência técnica é uma construção cotidiana, em função das interpelações da realidade, já que cada território tem especificidades a serem conhecidas para que se definam objetivos e estratégias para o planejamento e oferta dos serviços socioassistenciais.

É condição do exercício profissional no SUAS, identificar a realidade dos territórios, produzindo e sistematizando informações, definindo indicadores sociais, na construção de um plano estratégico de trabalho. Dando concretude à territorialidade, como diretriz na viabilização do SUAS; é fundamental o mapeamento dos territórios, delimitando as expressões de vulnerabilidade e de risco social e pessoal, os recursos, as potencialidades e habilidades de cada área de atuação. Nessa perspectiva, faz-se imprescindível circunscrever a realidade cotidiana dos sujeitos, no sentido de afiançar seguranças, inserindo-os na rede de proteção social, tendo como princípios norteadores a busca da autonomia e da equidade.

Assim, no encaminhamento do trabalho profissional no SUAS, é necessário investir no estudo, na pesquisa, na capacitação analítica para o pensar crítico e na capacitação metodológica para o agir qualificado.

O refletir sobre a formação profissional no SUAS, em SUAS distintas dimensões, exige priorizar os trabalhadores, na perspectiva da sua valorização. O avanço e consolidação da Política de Assistência Social implica que os trabalhadores alcancem sua dignidade no trabalho, superando a precarização, em SUAS diferentes nuances nas metamorfoses do mundo do trabalho.

A NOB-RH/SUAS ainda não se fez realidade no cotidiano profissional, colocando em pauta a agenda política que se afirma nos processos de organização dos trabalhadores do SUAS.

Valorizar os trabalhadores é um imperativo do presente que precisa en-

---

carnar-se na afirmação e reconhecimento de direitos e conquistas a viabilizarem condições efetivas para o exercício do trabalho qualificado na perspectiva do projeto ideo-político consubstanciado na assistência social, como campo de direitos a assegurar cidadania nessa civilização do capital.

Indiscutivelmente, no século XXI, a Política de Assistência Social é um campo em disputa. E, no interior do seu paradoxo constitutivo, assumimos a perspectiva de encarnar a dimensão emancipatória desta Política, explorando o seu potencial de tensionamento e confronto com formas de domínio que marcam a civilização do capital na contemporaneidade. É fundamental responder às interpelações do presente, neste momento de “Consolidar o SUAS e Valorizar seus Trabalhadores”.

Em verdade, estamos face a um desafio do nosso tempo histórico!

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS ANOTADA, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. A garantia dos Direitos dos(as) usuários(as) no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Oficina na V Conferência Nacional de Assistência Social. Brasília-DF: 7 de dezembro de 2005. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Transformações do Estado na América Latina em tempos de ajuste e resistências: governos de esquerda em busca de alternativas. In: Projetos Nacionais e conflitos na América Latina. Adelita Neto Carleial (org). Fortaleza: Edições UFC, UNAM, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. In: Poder e Políticas Públicas na América Latina. Fernando José Pires de Sousa (org.). Fortaleza: Edições UFC, 2010.

\_\_\_\_\_. Contribuições dos Trabalhadores nos Encontros Regionais para a estruturação da Gestão do Trabalho do SUAS. Encontro Regional Nordeste. Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS - Brasília-DF: abril 2011.

\_\_\_\_\_. A Assistência Social como Política de Estado: uma construção em processo no Brasil Contemporâneo. Mini-curso "Diálogos sobre Gestão, Financiamento e Controle Social da Política de Assistência Social". UECE, julho de 2011.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. e GUERRA, Eliana Costa. Tempos contemporâneos. Trabalhadores supérfluos no fio da navalha da lógica do capital. In: Trabalho capital mundial e formação dos trabalhadores. Antonia de Abreu Sousa (et. al. org). Fortaleza: Edições Senac Ceará; UFC, 2008

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. Trabalhar da Assistência Social em defesa dos direitos da seguridade social. Brasília: março, 2011.

\_\_\_\_\_. Parâmetros para atuação dos Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social. Brasília: 2009.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: A fiança mundializada raízes sociais e políticas, configuração, consequências. François Chesnais (org). Tradução de Rosa maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: Gramsci e a América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CNAS. Estratégias e metas para implementação da Política de Assistência Social no Brasil. Brasília: 2005

FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil - Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

MUNIZ, Egli. Qualificação dos serviços socioassistenciais para consolidação do SUAS e acesso aos direitos socioassistenciais. In: Cadernos de Textos CNAS. 1ª versão, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social. São Paulo: Boitempo. 2007

SANTOS & MENEZES. Introdução. In: Epistemologias do Sul. Coimbra: Edições Almediana, 2009.

SILVEIRA, Jucimeiri Isolda. A centralidade do trabalho e da formação continuada no Sistema Único de Assistência Social: realidade e agenda política. In: Cadernos de Textos CNAS. 1ª versão, 2011.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. A descentralização da Política de Assistência Social no Ceará: Caminhos e Descaminhos. Tese de Doutorado. UFPE, Pernambuco, 2007.

\_\_\_\_\_. O papel dos Conselheiros nas Políticas Públicas. Texto elaborado para palestra no Seminário Ceará Acessível. Fortaleza: Setembro, 2010. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Avanços e desafios da seguridade. Palestra pronunciada na abertura do Curso Especial de Planejamento, Gestão do SUAS. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2009. (mimeo)

\_\_\_\_\_. Notas sobre monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social. Curso Assistência Social na contemporaneidade. Fortaleza: LASSOS/Universidade Estadual do Ceará, 2007

RAICHELLIS, Raquel. Democratizar a gestão das Políticas Sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Versão ampliada do módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. CRESS/ABEPSS/CEA/NED-UNB. 2000.

---

# MESA DE NEGOCIAÇÃO: INSTRUMENTO DE GESTÃO NO SUAS

ELIANA TELES DO CARMO\*

ROSÁRIO DE MARIA DA COSTA FERREIRA\*\*

A negociação é uma metodologia democrática de tratamento dos conflitos e impasses nas relações interpessoais, que se estabelece quando se quer chegar a uma solução ou, pelo menos, a um entendimento.

No âmbito institucional a negociação se viabiliza, enquanto instrumento de gestão, por meio da implementação de mesas de negociação com representação paritária entre gestores e trabalhadores.

A implementação da Mesa de Negociação no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) está previsto como uma das metas da Gestão do Trabalho no Plano Decenal do SUAS (2005) e estabelecido na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) como uma das responsabilidades compartilhadas dos entes federados.

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) no uso da competência e ratificando o disposto no Plano Decenal e NOB-RH/

---

\*SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL DO MDS, GRADUADA EM ADMINISTRAÇÃO PELA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS.

\*\* SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL DO MDS, GRADUADA EM PSICOLOGIA, PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ.

---

SUAS, aprovou em 20 de setembro de 2007, a Resolução Nº 172, recomendando ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS-MNNP-SUAS.

Essa Resolução prevê a composição paritária da Mesa, indicando a quantidade de membros e respectivos suplentes dos representantes dos gestores e representantes dos trabalhadores do setor público e privado (o setor privado se refere ao conjunto de entidades e organizações de assistência social). Prevê, também, os temas prioritários a serem pautados, observando que outros itens serão acrescentados a essa pauta, a critério dos integrantes da Mesa.

A instalação da Mesa de Negociação, deve se efetivar por meio de Portaria do órgão gestor da assistência social, em seu âmbito, devendo o mesmo designar em sua estrutura uma coordenação e secretaria técnica-executiva para conduzir e acompanhar a pauta e agenda de trabalho da Mesa com estrutura para gravação, desgravação, preparação de ata e resumo executivo das Reuniões.

Após a instalação da Mesa, caberá aos seus integrantes a formulação das normas de funcionamento em um regimento. Para a construção do regimento e apoio técnico na mediação, facilitação, discussão dos temas da pauta e elaboração de outros documentos, os integrantes da Mesa poderão pactuar sobre o convite de especialistas com experiência em processos similares, para desenvolver o papel de facilitação, assessoria técnica e mediação.

Como a Mesa não é vinculada e não tem subordinação ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instância de deliberação da política pública de assistência social, o órgão gestor deverá encaminhar as decisões definidas por consenso no âmbito da Mesa, para referendo do Conselho.

A Mesa de Negociação se constitui, portanto, num espaço fundamental para a democratização das relações de trabalho na assistência social e, ao funcionar como estratégia de tratamento dos conflitos,

---

reafirma e reforça uma característica essencial do SUAS: a lógica da negociação e pactuação entre os diversos atores que atuam no sistema.

A negociação deve ser compreendida como um instrumento de gestão que reafirma a democratização da gestão do SUAS, tendo como fundamento o processo histórico da participação popular no país, a trajetória e significado do controle social na Política de Assistência Social e nos respectivos conselhos, a participação dos usuários e seu lugar político no SUAS e os trabalhadores em relação ao protagonismo dos usuários;

Nesse sentido, a Mesa de Negociação do SUAS tem como objetivo estabelecer um Fórum Permanente de negociação entre gestores e trabalhadores do SUAS, públicos e privados, sobre todos os pontos pertinentes à Gestão do Trabalho, na perspectiva de contribuir com o aprimoramento da Gestão do SUAS e com a qualidade da oferta dos serviços socioassistenciais.

Além das Mesas Nacional, Estaduais e Distrital e Municipais, os órgãos gestores instituirão mesas setoriais de negociação que tratará das questões específicas daqueles órgãos.

---

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004. Brasília, 2005

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Brasília, 2005

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS: Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS-NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução no 17, de 20 de junho de 2011. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

ISBN 856070056-0



Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome