

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

GISLAINE ALVES LIPORONI PERES

GESTÃO DO TRABALHO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

FRANCA

2016

GISLAINE ALVES LIPORONI PERES

GESTÃO DO TRABALHO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Doutor em Serviço Social. Área de Concentração: Trabalho e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Claudia Maria Daher Cosac

FRANCA

2016

Peres, Gislaine Alves Liporoni.

Gestão do trabalho no sistema único de assistência social /
Gislaine Alves Liporoni Peres. – Franca : [s.n.], 2016.

243 f.

Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Estadual
Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientadora: Claudia Maria Daher Cosac

1. Assistência social. 2. Sistema Único de Assistência Social
(Brasil). 3. Assistentes sociais -- Supervisão. I. Título.

CDD – 361.61

GISLAINE ALVES LIPORONI PERES

GESTÃO DO TRABALHO NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do Título de Doutor em Serviço Social. Área de Concentração: Trabalho e Sociedade.

Banca Examinadora

Presidente _____
Profa. Dra. Claudia Maria Daher Cosac (UNESP-Franca-SP)

1º Examinador (a) _____
Dra. Maria Luiza Mestriner (PUC-SP)

2º Examinador (a) _____
Dra. Jandira de Almeida Ramos (Barão de Mauá-Ribeirão Preto)

3º Examinador (a) _____
Dr. Pedro Geraldo Saadi Tosi (UNESP-Franca-SP)

4º Examinador (a) _____
Dra. Maria José de Oliveira Lima (UNESP-Franca-SP)

Franca, de de 2016.

Dedico aos meus queridos: Junior, Neto,
Heloísa e Miguel, que sustentam minha
caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que no decorrer deste trabalho se viram envolvidos, participaram dos momentos de aflição e alegria vividos, todos que fazem parte da minha vida e também se enroscaram, sem poder fugir;

Aos que se incorporam cotidianamente em minhas experiências, a quem devo enorme gratidão, são eles: meus pais, irmãos, sogros, cunhados e sobrinhos lindos, pelo amor e pela motivação;

Aos amigos e incentivadores, Márcio Henrique Silva Nalini, Maria Aparecida Moraes (Cidinha), Carmen Silvia Mendes, Dalva Deodato Taveira, Jane Lellis, Ana Paula Marafiga Ribeiro, Jussara Barreto, Sandra Fernandes, Silvia Orlando, Fabiana Granado Garcia Sampaio e André Luis Centofante Alves,

À Coordenação, aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, câmpus de Franca/SP;

Aos colaboradores Laura Odete Dorta Jardim, Sônia Meleti e Rita Lopes Teixeira;

Aos sujeitos, gestores e coordenadores, pela prontidão em participar da pesquisa e pela troca solidária;

E, de modo especial, à Cidinha, pela disponibilidade e preciosa ajuda.

A Deus, por tudo.

AGRADECIMENTO ESPECIAL

À minha querida orientadora, Professora Doutora Claudia Maria Daher Cosac, pelo privilégio desta parceria, compartilhando comigo seu saber crítico, adensando reflexões e pertinências que me proporcionaram aprendizado ímpar. Obrigada pela orientação amiga.

“A cabeça da gente é uma só e as coisas que há e que estão para
haver são demais de muitas, muito maiores diferentes, e a gente tem de necessitar
de aumentar a cabeça, para o total.”

(Guimarães Rosa)

PERES, Gislaine Alves Liporoni. **Gestão do trabalho no sistema único de assistência social**. 243 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

RESUMO

Esta tese aborda o tema da gestão do trabalho na Política de Assistência Social, instituída pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), com o objetivo de compreender a gestão do trabalho no SUAS, a partir de reflexões sobre o conceito desse eixo fundamental da política e da análise sobre o significado atribuído à gestão pelos responsáveis por essa norma reguladora nos municípios da região de Franca/SP. Para aprofundar a compreensão sobre o objeto de estudo – a gestão do trabalho na Política de Assistência Social – no âmbito municipal, foi realizada pesquisa teórica, exame de documentos, legislações e consultas a organismos públicos – um estadual e vários federais. O estudo seguiu o método indutivo, utilizando a abordagem qualitativa. A investigação de campo compreendeu a realização de entrevistas com os sujeitos, gestores municipais de assistência social e coordenadores de entidades de assistência social, através da aplicação de formulário semiestruturado contendo questões fechadas que identificaram o perfil dos sujeitos e das entidades de assistência social, assim como questões abertas, permitindo maior aproximação com a realidade da gestão do trabalho nos municípios. As falas dos sujeitos revelaram tanto os avanços quanto os limites à implantação da NOB-RH/SUAS nos municípios da região de Franca e deram origem às categorias empíricas, levando à conclusão de que o Estado não dispõe das condições técnicas, políticas e financeiras necessárias para assumir e executar a responsabilidade da sua primazia sobre a NOB-RH/SUAS, apontando para a necessidade de revisão da normativa.

Palavras-chave: política de assistência social. sistema único de assistência social. gestão do trabalho. direitos socioassistenciais.

PERES, Gislaine Alves Liporoni. Social **Assistance System labor management**. 243 f. Thesis (Doctorate in Social Service) - Faculty of Humanities and Social Sciences, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2016.

ABSTRACT

This thesis aims the labor management issues in the Social Assistance Policy, established by the Basic Operational Norm of Human Resources of the Social Assistance System (BON-HR /SAS), in order to understand the work management in SAS based on reflections upon the concept of this politics fundamental axis, as well as analyzing the importance given to the management by those who are responsible for this regulatory standard within the cities in the region of Franca/SP. To deepen the understanding of the object of study – the work management in the Social Welfare Policy – focusing the municipal level, a theoretical research was conducted, papers and legislations were reviewed, and consultations with public organizations were performed - a state and some federal. The study followed the inductive method, using a qualitative approach. The field research consisted of interviewing the people responsible for the area, municipal social assistance managers and coordinators of social assistance organizations, through semi-structured form containing closed questions with the purpose of identifying the profile of the interviewed people along with the social assistance entities, as well as open questions, enabling greater rapprochement with the reality of labor management in the municipalities. The answers revealed both the advances and the limits of the BON-HR/SAS deployment in the municipalities in the region of Franca, rising the empirical categories, leading to the conclusion that the State does not have the technical, political and financial conditions necessary to assume and perform the responsibility of its primacy over the BON-HR/SAS, indicating the need of revising the rules.

Keywords: social assistance policy. social assistance system. labor management. social assistance rights.

PERES, Gislaine Alves Liporoni. **Gestión del trabajo en el sistema único de asistencia social**. 243 f. Tesis (Doctorado en Trabajo Social) – Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

RESUMEN

Esta tesis plantea el tema de la gestión del trabajo en la Política de Asistencia Social, instituida por la *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)*, con el objetivo de comprender la gestión del trabajo en *SUAS*, a partir de reflexiones sobre el concepto de este eje fundamental de la política y del análisis sobre el significado atribuido a la gestión por los responsables de esa norma reguladora en los municipios de la región de Franca/SP. Para profundizar la comprensión sobre el objeto de estudio – la gestión del trabajo en la Política de Asistencia Social – en el ámbito municipal, fue realizada investigación teórica, examen de documentos, legislaciones y consultas a organismos públicos – uno estadual y varios federales. El estudio siguió el método inductivo, utilizando el abordaje cualitativo. La investigación de campo comprendió la realización de entrevistas con los sujetos, gestores municipales de asistencia social y coordinadores de entidades de asistencia social, por medio de la aplicación de formulario semiestructurado conteniendo cuestiones cerradas que identificaron el perfil de los sujetos y de las entidades de asistencia social, así como cuestiones abiertas, permitiendo mayor aproximación con la realidad de la gestión del trabajo en los municipios. Las hablas de los sujetos revelaron tanto los avances como los límites a la implantación de *NOB-RH/SUAS* en los municipios de la región de Franca y dieron origen a las categorías empíricas, llevando a la conclusión de que el Estado no dispone de las condiciones técnicas, políticas y financieras necesarias para hacerse cargo y ejecutar la responsabilidad da su primacía sobre *NOB-RH/SUAS*, apuntando para la necesidad de revisión de la normativa.

Palabras clave: política de asistencia social. sistema único de asistencia social. gestión del trabajo. derechos socioasistenciales.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Número de profissionais por município atuando nas equipes de referência dos Órgãos Gestores da Política de Assistência Social	130
TABELA 2 - Número de profissionais por município atuando nas equipes de referência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)	132
TABELA 3 - Número de profissionais por município atuando nas equipes de referência dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	135
TABELA 4 - Entidades de assistência social inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social, prestadoras de serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade por município	137
TABELA 5 – Classificação dos municípios segundo total de habitantes	145
TABELA 6 – Característica populacional e grupos do IPVS dos municípios da Região Administrativa de Franca/SP	147
TABELA 7 – Estado civil dos sujeitos gestores municipais de assistência social	160
TABELA 8 – Número de filhos das gestoras municipais	160
TABELA 9 – Faixa etária dos sujeitos gestores	161
TABELA 10 – Tempo de exercício da gestão da Assistência Social pelos sujeitos	162
TABELA 11 – Ciclo etário dos sujeitos coordenadores de entidades	162
TABELA 12 – Formação profissional das coordenadoras das entidades de assistência social	163
TABELA 13 – Faixa etária dos filhos das coordenadoras	164
TABELA 14 – Tempo de formação das coordenadoras com nível superior completo	164
TABELA 15 - Tempo de experiência na coordenação da entidade de assistência social	165
TABELA 16 – Denominação que os coordenadores recebem nos organogramas das entidades	165

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Estrutura organizacional dos municípios da região de Franca para a gestão da Política de Assistência Social.....	149
GRÁFICO 2 – Fontes de recursos na PNAS nos municípios da Região de Franca em 2014	150
GRÁFICO 3 – Sujeitos da Pesquisa	152
GRÁFICO 4 – Município de grande porte	152
GRÁFICO 5 – Municípios de pequeno porte II	153
GRÁFICO 6 – Municípios de pequeno porte I	153
GRÁFICO 7– Entidades que desenvolvem serviços de proteção social básica.....	155
GRÁFICO 8 – Entidades que desenvolvem serviços de proteção social especial de média e alta complexidade.....	156
GRÁFICO 9 – Sujeitos coordenadores de entidades em município de grande porte	156
GRÁFICO 10 – Sujeitos coordenadores de entidades em município de pequeno porte II	157
GRÁFICO 11 – Sujeitos coordenadores de entidades em município de pequeno porte I	157
GRÁFICO 12 – Usuários dos serviços socioassistenciais das entidades de assistência social pesquisadas	167
GRÁFICO 13 – Data de fundação das entidades de assistência social.....	168

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Regiões Administrativas do Estado de São Paulo - Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social	141
Mapa 2 – Macrorregião de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo - Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social	143
Mapa 3 – Região Administrativa de Franca – Diretoria Regional de Desenvolvimento Social DRDS/Franca	145

LISTA DE SIGLAS

ANASSELBA	Associação Nacional do Servidores da Legião Brasileira de Assistência
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CENSO SUAS	Censo do Sistema Único de Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIB	Comissões Intergestoras Bipartites
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Franca
DRDS	Diretoria Regional de Desenvolvimento Social
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EDESP	Escola de Desenvolvimento de São Paulo
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo, do Governo do Estado de São Paulo
FUSSESP	Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo

FUSSOL	Fundos Sociais de Solidariedade
GECCATS	Grupo de Estudos e Capacitação Continuada de Trabalhadores do SUAS
GESTA	Gestão Socioambiental e as Interfaces com as Expressões da Questão Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD-BF	o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão do SUAS
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRL	A Lei de Responsabilidade Fiscal
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NEPPOS/UNB	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da Universidade de Brasília
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NUASU	Núcleo de Avaliação e Supervisão
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	organização não governamental
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEF	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PCCS	Planos de Carreira, Cargos e Salários
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto

PIS	Contribuição para o Pagamento de Integração Social
PMAS	Planos Municipais de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNC/SUAS	Política Nacional de Capacitação do SUAS
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNEP/SUAS	Política Nacional de Educação Permanente do SUAS
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Federal Universidade para Todos
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RCL	Receita Corrente Líquida
RNB	Renda Nacional Bruta
SAGI	Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação
SAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SC	Sujeito Coordenador
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados
SEADS	Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo
SEDAS	Secretaria Municipal de Ação Social
SEDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SG	Sujeito Gestor
SIAORC	sistema de acompanhamento orçamentário
SISC	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SISCON	Sistema de Gestão de Convênios
SISFAF	Sistema Fundo a Fundo
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNAERP	Universidade de Ribeirão Preto
UNB	Universidade da Brasília
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNIFRAN	Universidade de Franca

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
 PARTE 1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E GESTÃO DO TRABALHO	29
1.1 Organização da política de Assistência Social.....	30
1.2 A importância da NOB-RH/SUAS	70
1.2.1 A gestão do trabalho a partir da NOB-RH/SUAS	83
1.2.2 A Interdisciplinaridade	98
1.2.3 A garantia dos direitos socioassistenciais	111
 PARTE 2 O PROCESSO DA PESQUISA.....	123
2.1 A configuração dos dados	124
2.2 O universo.....	140
2.3 Os sujeitos	151
2.3.1 Gestores municipais de assistência social.....	151
2.3.2 Coordenadores de entidades de assistência social	154
 PARTE 3 RESULTADOS DA PESQUISA.....	158
3.1 Perfil dos sujeitos	159
3.2 Perfil das entidades sociais	166
3.3 A fala dos sujeitos.....	169
3.4 As categorias empíricas	193
3.4.1 Barragens da NOB-RH/SUAS.....	193
3.4.2 Que gestor é esse?	196
3.4.3 Luz no fim do túnel.....	199
 CONCLUSÃO	202
 REFERÊNCIAS.....	211

APÊNDICES

APÊNDICE A – Ofício encaminhado à Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Franca, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo	231
APÊNDICE B – Perfil dos Gestores	232
APÊNDICE C – Perfil das Entidades de Assistência Social inscritas no CMAS	234
APÊNDICE D – Perfil do Coordenador da Entidade de Assistência Social.....	236
APÊNDICE E – Questões Abertas	237
APÊNDICE F - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)	238

ANEXO

ANEXO A - Responsabilidades e Atribuições dos Gestores Estaduais	240
---	------------

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (MDS, 2004), organizada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) determinada nas diretrizes da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993) – introduz mudança profunda nas referências teórico-conceituais, na estrutura organizativo-funcional, nos mecanismos de gestão e no controle da Assistência Social brasileira, propondo superar sua tradição não política para inseri-la no campo da política pública de direito do cidadão e responsabilidade do Estado.

A PNAS, na perspectiva do SUAS, expande os objetivos da Assistência Social, insere novas modalidades de serviços, amplia o público alvo da política e fundamenta-se em quatro eixos essenciais: a descentralização político-administrativa; o financiamento; o controle social; e a gestão do trabalho ou política de recursos humanos.

Embora reconhecendo que estes elementos reunidos compõem a estrutura do SUAS, a presente pesquisa tem como objeto de estudo a gestão do trabalho na Política de Assistência Social conforme Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) (MDS, 2006d), e elege como foco de análise a esfera municipal.

O tema Política de Assistência Social e Gestão do Trabalho é parte integrante do cotidiano de atuação da pesquisadora, que, ao longo de sua trajetória profissional, vem exercendo as funções de assistente social, assessora, e, atualmente, gestora municipal dessa política. Vivências que renovam a cada dia o compromisso de buscar caminhos para a questão da Assistência Social brasileira.

Dessa forma, o esforço de apropriação do objeto de análise opera-se pela reflexão e pela elaboração teórica sustentadas na prática. Este trabalho acadêmico procura cooperar nas respostas às exigências do cotidiano de implantação do SUAS, reconhecendo a importância da Política da Assistência Social na ampliação da proteção social no Brasil e o seu significado para os profissionais que nela atuam e buscam incessantemente contribuir para essa construção.

A escolha do tema é fruto de indagações emergentes da caminhada profissional, construída fundamentalmente na prática de intervenção como assistente social. Formada em 1991, pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, atuou por dois anos em entidades sociais de atendimento a crianças, adolescentes e idosos da cidade de

Franca/SP. Foi assistente social do quadro da Secretaria Municipal de Saúde de Franca, atuando durante um ano em uma unidade básica de saúde. De 1994 a 2008, trabalhou na Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo¹ (SEADS) –, compondo a equipe técnica da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social de Franca (DRADS)², órgão institucionalmente responsável pela formulação, implantação, coordenação, avaliação e gestão da Política de Assistência Social no Estado de São Paulo.

Os catorze anos de trabalho na Diretoria Regional de Desenvolvimento Social (DRDS/Franca) significam a maior experiência profissional, o que possibilitou vivenciar o processo de discussão, aprovação e implantação da LOAS junto aos vinte e três municípios que compõem a Região Administrativa de Franca³, exigindo permanente estudo, participação em debates e fóruns de discussões acerca da Política de Assistência Social.

Na SEDS, compôs o grupo de estudo da LOAS (1992-1994), formado por assistentes sociais da DRDS de Franca, profissionais da Legião Brasileira de Assistência (LBA), professores e alunos da graduação e pós-graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, câmpus de Franca, e representantes dos vinte e três municípios que compõem essa região de governo. Esse grupo tinha como atribuição discutir a temática, e apoiar os municípios na compreensão e criação dos órgãos gestores, conselhos, fundos e planos de Assistência Social, estrutura necessária à organização da política e à garantia de cofinanciamento das instâncias federal e estadual.

Na época, a SEDS ofereceu vários cursos de formação para gestores, conselheiros e representantes de entidades sociais, sob a responsabilidade da Fundação do Desenvolvimento Administrativo, do Governo do Estado de São Paulo (FUNDAP) com a finalidade precípua de formar os profissionais da Assistência Social para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos resultados da política. O programa, desenvolvido por estudiosos da área, e com a oferta de materiais

¹ A partir de 2009, a SEADS passou a denominar-se Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS).

² A DRADS, em 2009, recebeu a denominação de Diretoria Regional de Desenvolvimento Social (DRDS).

³ O Estado de São Paulo, para consecução da política de Assistência Social, se organiza através da Secretaria de Desenvolvimento Social, descentralizada em 26 Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social. A Região Administrativa de Franca compreende 23 municípios do nordeste do Estado de São Paulo.

didáticos, trouxe contribuição valiosa para o início do processo de implantação da política pública na região de Franca.

Nos biênios de 1997 a 1998 e de 1999 a 2000, a pesquisadora, na condição de representante da DRDS, foi membro do Conselho Municipal de Assistência Social de Franca, participando efetivamente na etapa de implantação do controle social no município – tarefa desafiadora, levando em conta as poucas condições e informações disponíveis para atuação dos conselhos à época.

Participou ativamente, nos anos de 2003 e 2004, de todos os processos de discussão do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), amplamente debatido em encontros regionais, estaduais e nacionais, que deram origem ao SUAS.

Nesse período, a pesquisadora tinha a responsabilidade de supervisionar a implantação da política junto a onze municípios: Batatais, Cristais Paulista, Franca, Itirapuã, Jeriquara, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina e São José da Bela Vista. Experiência que lhe permitiu conhecer a fragilidade desses municípios na gestão da Assistência Social, particularmente no que tange à organização da rede socioassistencial, à garantia da participação social, à composição dos recursos humanos e financeiros, ao acompanhamento e registro dos resultados das ações na área.

O que se deve, entre outros fatores:

- À cultura conservadora predominante na história das práticas sociais organizadas e desenvolvidas para amenizar e controlar os problemas sociais, políticos e econômicos originados do processo de construção da sociedade capitalista nacional, sustentadas nos princípios da filantropia e da caridade;
- À superação da lógica incerta e escassa de orçamento público para as ações da área; às condições precárias de trabalho, infraestrutura, quantidade e valorização dos profissionais que atuam na assistência social;
- Ao enfrentamento da insuficiência teórica e técnica dos operadores da política do ponto de vista da capacidade político-pedagógica em garantir acesso aos direitos socioassistenciais fundamentados nos princípios da democracia e da participação popular. E, particularmente;
- À ausência da cultura do planejamento, gerenciamento e produção de resultados sociais emancipadores da sociedade.

Observadora dessa realidade e imbuída do desejo de contribuir de forma mais efetiva para o debate, importante à implantação da Política de Assistência Social, em 2008 a pesquisadora ingressou no curso de mestrado em Serviço Social do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Ciências Humanas e Social da UNESP/Franca, ocasião em que pediu afastamento do trabalho na DRDS, dedicando-se exclusivamente a cursar as disciplinas e desenvolver a pesquisa.

Iniciou a participação no Grupo de Pesquisa Gestão Socioambiental e as Interfaces com as Expressões da Questão Social (GESTA), certificado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), criado e coordenado pela Professora Doutora Claudia Maria Daher Cosac, fato este que teve grande importância na escolha da temática e na definição do objeto deste estudo.

Em 2010, terminado o período de afastamento da SEDS, pediu exoneração da função, e em 2011 defendeu a dissertação intitulada “A assessoria do Serviço Social na gestão das políticas sociais.”

No mesmo ano, eleita conselheira entre e pelos assistentes sociais do município de Franca, voltou ao Conselho Municipal de Assistência Social, com a responsabilidade e o compromisso de representar o profissional de Serviço Social que desempenha papel ativo na cena política pela democratização da sociedade brasileira e permanece contribuindo sistematicamente na construção da Assistência Social, defendendo, de forma premente, os direitos sociais da população que necessita do atendimento dessa política.

A conclusão do mestrado e o estudo da gestão pública possibilitaram nova experiência profissional, o trabalho com assessoria na gestão de políticas sociais, desenvolvido em vários municípios que compõem as regiões administrativas de Franca e Barretos, assessorando-os na organização e consecução da Assistência Social. Atuação cumprida com tamanho compromisso e responsabilidade que gerou uma demanda e um volume de trabalho superiores às expectativas da pesquisadora, resultando em amplo reconhecimento profissional e retorno financeiro, e despertando em outros assistentes sociais o interesse pela assessoria como campo de trabalho do Serviço Social.

Neste trabalho, observa-se que os municípios demandam, prioritariamente, a formação para os profissionais da Assistência Social no que se refere ao conhecimento e às habilidades para a gestão e atuação nos espaços

públicos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Instâncias de Controle Social (Conselho Municipal de Assistência Social e Instância de Controle Social do Programa Bolsa-Família) e entidades de assistência social.

Evidencia-se, portanto, que o dinamismo, a diversidade das ações contempladas no SUAS e o padrão de qualidade necessário para garantir direitos sociais, incidem diretamente na questão dos recursos humanos, exigindo reorganização nos quadros das unidades públicas estatais e das entidades de assistência social, na perspectiva de qualificar a intervenção dos trabalhadores diante da complexidade das demandas sociais.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social, reconheceu a necessidade de aprimorar a política de recursos humanos e aprovou a Resolução n. 269 de 13 de agosto de 2006, que instituiu a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). Ela assegura a reestruturação e revitalização dos quadros profissionais, a garantia dos vínculos trabalhistas, através de concursos públicos e estabelecimento de planos de carreira, cargos, salários e educação permanente dos trabalhadores sociais (MDS, 2006d). Contudo, o engajamento profissional da pesquisadora permite afirmar que a questão dos recursos humanos não tem recebido tratamento prioritário no processo de consolidação do SUAS.

A NOB-RH/SUAS determina a interdisciplinaridade dos quadros de profissionais para atuar na Assistência Social e estabelece que sua intervenção seja norteada por princípios éticos e políticos impulsionadores das potencialidades e da emancipação daqueles que compõem o público alvo da Assistência Social, denominados usuários, compreendendo: a defesa intransigente dos direitos socioassistenciais; o compromisso de ofertar serviços de qualidade e garantia de oportunidade de convívio para fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; o acesso à informação, o incentivo à participação nos espaços de decisão da política; a proteção à privacidade sem qualquer forma de discriminação e reconhecimento do direito dos usuários a acessar benefícios, renda, programas de oportunidade de inserção profissional e social.

Na condição de assistente social trabalhadora da Política de Assistência Social, e estudiosa do tema da gestão descentralizada e participativa pactuada no SUAS, a pesquisadora pôde observar que a gestão do trabalho constitui

parte prioritária e definidora dos parâmetros de qualidade dos serviços prestados na área, mas, apesar da NOB-RH/SUAS, a política de recursos humanos permanece um desafio para as administrações públicas, entidades e organizações de assistência social, em função das condições de trabalho incertas, historicamente presentes na área.

Parte dos estudiosos da Política de Assistência Social considera que a questão dos recursos humanos está ligada à sua tradição não política, com forte presença do voluntariado, e à sua natureza histórica de arranjos institucionais improvisados e descompromissados com a contratação de pessoal em quantidade e capacidade necessárias ao desenvolvimento das ações na área. Outros entendem que essas condições nas relações de trabalho não constituem particularidade da Política de Assistência Social, mas, seguem a dinâmica imposta pelos fenômenos da reestruturação produtiva e da globalização financeira no mundo do trabalho.

No caso do Brasil, a subordinação à ordem econômica internacional, principalmente a partir dos anos de 1990, suscitou um conjunto de reformas políticas, administrativas e financeiras, refletindo-se diretamente no universo do trabalho, com destaque para o desemprego, crescimento do trabalho informal e terceirizado, desassalariamento, instabilidade, redução dos direitos trabalhistas, tudo isto favorecendo a precariedade nas condições dos postos de trabalho.

Os efeitos dessa reestruturação tiveram impacto em todas as áreas do trabalho, incluindo a Assistência Social, que vem sofrendo período de contratações reduzidas, baixa remuneração, instabilidade nas relações de trabalho e ausência de investimento na educação permanente. Perceptíveis nas estruturas de recursos humanos dos Estados, particularmente nos municípios, esfera responsável pela execução da proteção social, através da organização das redes, garantia da intersectorialidade entre as políticas, estruturação das unidades do órgão gestor, dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), em consonância com a NOB-RH/SUAS.

Todas essas reflexões levaram a pesquisadora a continuar o estudo iniciado no mestrado, o qual apontou para a necessidade de maior atenção à política de recursos humanos, dada a sua relevância para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social. Em 2012, aprovada no processo de seleção do Programa de

Pós Graduação da UNESP/Franca, iniciou o doutorado com a proposta de estudar a gestão do trabalho a partir da NOB-RH/SUAS.

No final do mesmo ano, quando terminava o cumprimento dos créditos em disciplinas do Programa de Pós-Graduação, a pesquisadora recebeu o convite do Prefeito de Franca/SP, eleito no mesmo ano, para assumir a Secretaria Municipal de Ação Social (SEDAS), institucionalmente responsável pela gestão da Política de Assistência Social e demais ações sociais e comunitárias. A decisão para aceitar o convite foi partilhada com a família e com a orientadora do doutorado, Professora Claudia Maria Daher Cosac, que a incentivaram a vivenciar esta importante experiência profissional.

Desde janeiro de 2013, respondendo como gestora da Política de Assistência Social do município de Franca/SP, a pesquisadora, com dedicação e compromisso de assegurar qualidade e acesso da população usuária aos programas, projetos, serviços e benefícios postos pelo Sistema Único de Assistência Social, vem enfrentando o desafio de promover alinhamento teórico-conceitual junto à rede socioassistencial através de formação continuada, adequação na estrutura organizativo-funcional da Secretaria Municipal de Ação Social, implantação de novos serviços, reordenamento dos serviços existentes, aprimoramento e ampliação da rede socioassistencial e composição das equipes de referência para execução das ações.

Essa vivência vem permitindo compreender que, por melhor que seja a intenção das diretrizes da Política de Assistência Social, a gestão social proposta não se efetiva sem a formação teórica, técnica, política e, principalmente, o consentimento dos atores (trabalhadores, gestores e usuários) da área.

Tomar a direção da Assistência Social através da gestão pública por dentro do Estado, no Executivo, tem feito com que crenças, ideologias, concepções, propostas e soluções sempre defendidas acerca das políticas sociais sejam revistas. O que tem provocado mudanças intelectuais e políticas na pesquisadora que, particularmente no exercício da gestão, vive a necessidade de buscar referenciais teóricos e operacionais para além do Serviço Social, que subsidiem a prática da gestão.

A realidade social exige dos gestores da área mais do que conhecimento técnico, capacidade gerencial democrática e tomada de decisão que deem respostas efetivas às demandas sociais atuais, de forma abrangente ao maior

número possível de indivíduos, mesmo que isso represente tensão teórica e político-pedagógica pessoal do gestor.

Esta experiência tem demandado o desenvolvimento diário de habilidades para administrar conflitos e interesses particulares desconectados das diretrizes da Política de Assistência Social e da defesa dos direitos sociais dos usuários. Os avanços, os recuos, os enfrentamentos e as decepções que compõem o processo têm se constituído em precioso patrimônio profissional e lição de vida que não se aprende nos livros.

Com o compromisso de colaborar na construção da Assistência Social no município de Franca, a pesquisadora está ciente de que não é possível fazer milagres, há problemas e dificuldades analisados nesta tese que só podem ser resolvidos com seriedade técnica, coragem política e negociação responsável.

De maneira geral, nos três níveis de governo existe defasagem técnica e política nos quadros de profissionais da Assistência Social, seja em quantidade e em qualidade, considerando-se a insuficiência de contratação, atualização e formação continuada. O indicador mais visível encontra-se na esfera municipal, instância desprovida de apoio técnico-operacional e financeiro para implantar o SUAS, particularmente no que diz respeito à gestão dos recursos humanos, reflexão desenvolvida nesta pesquisa.

Entende-se que a temática apresentada neste estudo é atual e de extrema relevância para os profissionais das Ciências Humanas e Sociais, particularmente para aqueles que investigam, e atuam na implantação da Política de Assistência Social; e, em especial, para o público usuário.

Todavia, não se pode negar que o processo de implantação do SUAS nos municípios provocou aumento significativo na contratação de pessoal, mas, em muitos casos, contratações temporárias que provocam alta rotatividade de pessoal, descontinuidade nas ações, gerando, assim, impacto no desempenho da Assistência Social no país.

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS estabelece princípios e diretrizes nacionais para a gestão do trabalho, define equipes permanentes de profissionais de referência, fortalece o trabalho interdisciplinar, a integração de saberes, planos de carreira, cargos, salários, educação continuada, sistemática e sustentável dos trabalhadores. Assegura apoio financeiro à gestão do

trabalho pelas três esferas de governo, abrangente às entidades e organizações da rede socioassistencial, sob controle social dos conselhos gestores.

O modelo de gestão do trabalho instituído pela NOB-RH/SUAS coloca-se como forma de equacionar não somente os problemas relacionados a recursos humanos, mas, também de garantia da qualidade dos serviços ofertados no âmbito da Assistência Social destacando a importância do estabelecimento de parcerias com centros produtores e difusores de conhecimento como Institutos de Pesquisa e Universidades.

Este estudo pretende contribuir para o debate da política de recursos humanos, das questões que perpassam a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social na esfera municipal. Procura, ainda, apresentar reflexões sobre elementos fundamentais para avançar na construção da Assistência Social a partir da análise das contribuições trazidas pelos sujeitos da pesquisa.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, criou possibilidade de elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual foi sancionada em 2004. Na sequência, no ano de 2005, houve a necessidade de aprimorar o atendimento aos usuários da Política através de normas operacionais, o que deu origem à Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). A partir de então, recebeu normativas, resoluções, até que em 2006 foi regulamentada a Política de Recursos Humanos com a denominação de Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). A investigação desenvolvida nesta tese tem como recorte temporal o período que compreende o momento da aprovação da NOB-RH/SUAS, tendo em vista a consecução do objeto de estudo proposto, até os dias atuais, mais precisamente o ano de 2015.

Está organizada em três partes. A primeira apresenta uma análise sobre a organização da Política de Assistência Social no Brasil, a partir dos princípios, diretrizes, conceitos e normas definidas na LOAS, na PNAS, com ênfase na gestão do trabalho determinada na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS enquanto elemento significativo para garantia dos direitos socioassistenciais.

A segunda parte traz o processo da pesquisa, descrevendo a metodologia, o universo e os sujeitos do estudo. Por último, a parte três, que desenvolve a análise das falas dos sujeitos, extraídas das entrevistas presenciais com gestores municipais de assistência social e coordenadores das entidades de

assistência social, buscando estabelecer conexões teóricas com os eixos que orientam a investigação central deste estudo. Apresenta, portanto, os resultados da pesquisa, abordando as categorias empíricas que elucidam o estágio de compreensão atingido pela pesquisadora acerca do objeto de estudo.

PARTE 1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E GESTÃO DO TRABALHO

1.1 A Organização da política de assistência social

Assistência Social, tal como está organizada hoje no Brasil, é resultado de construção histórica, coletiva e participativa. Legitimada como política pública¹ na Constituição Federal de 1988, encontra-se em processo de implantação, aprimoramento e reordenamento, adequando-se permanentemente à dinâmica das demandas sociais determinada pelo movimento da política, da economia e da sociedade.

Afirmar a Assistência Social como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, supõe o Estado trabalhando na formulação, no direcionamento e na gestão das ações, guiado pela participação e pelo controle da sociedade, intervindo na realidade concreta que precisa ser mudada. Supõe, ainda, estabelecer um conjunto de iniciativas planejadas, executadas, avaliadas e direcionadas por “[...] uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos.” (PEREIRA, 2008b, p. 96).

Equivale dizer que por ser pública a política compromete o Estado na garantia de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados em lei e “[...] a sociedade na defesa da institucionalidade legal e integridade dessa política.” (PEREIRA, 2008a, p. 174). Assim, a interlocução entre Estado e sociedade² deve convergir em decisões e ações para a satisfação das necessidades da população usuária da Assistência Social.

Não existe um único, nem melhor conceito sobre políticas públicas. Estudos especiais evidenciam que elas sempre foram organizadas para enfrentar os

¹ “[...] quando se fala de política pública, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual. O caráter público desta política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção, mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade [...], está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar esses conflitos.” (PEREIRA, 2008b, p. 95-97).

² Os conceitos de Estado e Sociedade são muitos e até divergentes entre os estudiosos do assunto. Nesse texto, as duas concepções levam em conta aquelas apresentadas na Constituição Federal de 1988, entendendo serem as que esclarecem as relações entre Estado e sociedade no âmbito da Assistência Social. O Estado brasileiro configura-se no Estado Democrático de Direito referendando a implantação de políticas públicas, como mecanismo de atendimento qualificado das demandas da sociedade com o acréscimo da participação e do controle social sobre essas políticas, “[...] evitando o exercício ilegítimo e arbitrário do Poder Executivo (Governo). No Estado de Direito impõe-se o poder popular, através da participação efetiva da sociedade no controle das decisões públicas.” (PERES, 2011, p. 74).

problemas decorrentes das desigualdades sociais e da pobreza presentes em todos os momentos da trajetória de formação da sociedade brasileira. No caso da Assistência Social o contexto é ainda mais complexo. Até o século XX, sem ocupar o universo das políticas públicas e sem definição clara das suas atribuições, as ações na área se confundiram e diluíram nas práticas da saúde, da educação, da habitação e da previdência. À margem dessas políticas, a Assistência Social ocupou-se de atender as carências dos segmentos populacionais mais empobrecidos (indivíduos desempregados, desqualificados profissionalmente, ocupantes de habitações precárias, portadores de doenças, em situação de abandono, de desamparo familiar e comunitário), através da concessão seletiva e criteriosa de ajuda material, apoio moral, encaminhamento para inserção em programas de saúde e educação. “Constituindo-se num *mix* de ações dispersas e descontínuas de órgãos governamentais e entidades assistenciais privadas [...]” (MDS, 2008b, p.14).

Os serviços da Assistência Social foram historicamente legados à sociedade civil organizada em grupos e instituições sociais, vinculados a segmentos religiosos com práticas orientadas pelas diretrizes da filantropia³, da benemerência⁴ e do favor⁵, entendidos como “[...] expressões de altruísmo, solidariedade e ajuda ao outro.” (MESTRINER, 2008, p. 13). A intervenção do Estado, por décadas, restringiu-se a garantia de repasses insuficientes de recursos financeiros para a manutenção das ações sociais.

Sem função clara a Assistência Social fez de tudo um pouco, mas, sempre com a intenção de amenizar as expressões da questão social e permitir que as etapas de construção e reconstrução da sociedade capitalista nacional não fossem inviabilizadas.

A questão social “[...] significa o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista.” (CERQUEIRA FILHO apud MESTRINER,

³ “[...] filantropia relaciona-se ao amor do homem pelo ser humano, ao amor pela humanidade. No sentido mais restrito, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, da apropriação de qualquer bem. No sentido mais amplo, supõe o sentimento mais humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantida uma condição digna de vida.” (MESTRINER, 2012, p. 43).

⁴ Segundo Sposati (1994, p. 75), “[...] a benemerência vai se constituir na ação do dom, da bondade, que se concretiza pela ajuda ao outro.”

⁵ Para Holanda (1995 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 123) “[...] é muito presente na formação brasileira o acesso a bens e serviços a partir de vínculos de amizade, de camaradagem e de favor; e nunca por uma relação de direito, de autonomia no aspecto institucional.”

2012, p. 39). Está diretamente relacionada com os movimentos sociais criados pelos trabalhadores, durante os processos de industrialização e urbanização, descontentes com suas condições de trabalho, renda e vida, exigindo a interferência do Estado, assim evitando a obstrução no processo de desenvolvimento do capitalismo. Iamamoto (2001, p. 17), explica:

[...] historicamente, a questão social tem a ver com a emergência da classe operária e seu ingresso no cenário político. Por meio das lutas desencadeadas em prol dos direitos atinentes ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo bloco do poder, e, em especial, pelo Estado.

O reconhecimento da questão social pelo Estado ocorreu nos anos de 1930, quando os governantes passaram a adotar o modelo descontínuo e fragmentado de atenção às expressões desse fenômeno utilizando medidas pontuais e paliativas, pouco efetivas para tratar os efeitos malignos da desigualdade e da pobreza geradas pelas contradições do sistema capitalista nacional. Essas práticas tornaram-se marca histórica da Assistência Social no país.

Importante esclarecer que as temáticas da pobreza e das desigualdades são complexas. A pobreza é tida como fenômeno multidimensional e a desigualdade está no seu cerne; dessa forma, a pobreza é expressão direta das relações vigentes na sociedade capitalista “[...] onde a riqueza e a miséria convivem, legitimando as desigualdades.” (SILVA, M. B., 2014, p. 44). Certamente, a pobreza não se restringe a privação de renda e acesso a bens e recursos; estende-se, também, à carência de direitos e oportunidades, falta de informação e privação dos meios necessários à vida digna.

Para Yasbek (2012, p. 290-291),

A noção de pobreza é, portanto, ampla e supõe gradações embora seja uma concepção relativa, dada a pluralidade de situações que comporta. Usualmente vem sendo medida por meio de indicadores de renda e emprego, ao lado do usufruto de recursos sociais que interferem na determinação do padrão de vida, tais como saúde, educação, transporte, moradia, aposentadoria e pensões, entre outros. Os critérios, ainda que não homogêneos e marcados pela dimensão de renda, acabam por convergir na definição de que pobres são aqueles que, de modo temporário ou permanente, não têm acesso a um mínimo de bens e recursos, sendo, portanto, excluídos, em graus diferenciados, da riqueza social.

O que leva à compreensão de que o combate à pobreza e às desigualdades transcende o campo de atuação das políticas públicas, exigindo mudanças estruturais no modelo econômico concentrador de renda prevalente no Brasil. Contudo, se essas políticas não existissem esta realidade estaria mais agravada.

É bom lembrar que as políticas de enfrentamento à pobreza elaboradas a partir da Constituição Federal de 1988 utilizam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶ e o Índice Gini⁷ como base para o planejamento das suas ações. Esses indicadores incluem a definição da condição de pobreza, além do baixo nível de renda, a falta de bens e o insuficiente acesso a eles, como: alimentação nutritiva, água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, acesso a transporte coletivo, educação, saúde e moradia, fundamentais para o bem-estar e a satisfação de necessidades básicas dos indivíduos.

Sem a intenção de tratar a trajetória histórica da Assistência Social que antecede sua aprovação como política pública, uma vez que esse estudo foi desenvolvido na dissertação de mestrado da pesquisadora, é possível concordar com Mestriner (2012, p. 45) ao afirmar que longe de assumir o formato de política pública, a Assistência Social

[...] desenvolveu-se ao longo de décadas como doação de auxílios, revestida na forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter da prática circunstancial, secundária e imediatista que, no fim, mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira.

Somente no contexto da reforma do Estado, defendida pelo movimento social nacional contra a ditadura militar em favor da abertura política e da construção do Estado Democrático de Direito⁸, na década de 1980, a Assistência Social apareceu no debate estatal, compondo o conjunto de medidas do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND/1985), recebendo tratamento de política de cidadania, por reconhecer o usuário como sujeito de direitos e instigar a participação popular como forma de romper com a leitura caritativa e filantrópica; a

⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é calculado levando em conta a educação, a longevidade e o Produto Interno Bruto (PIB).

⁷ O Coeficiente GINI mede a desigualdade a partir da renda per capita da população.

⁸ O Estado Democrático de Direito é fruto da luta política de categorias profissionais, intelectuais, cidadãos e entidades sociais atuantes na área.

partir daí, a Assistência Social eleva-se para o campo da prevenção e do cuidado sob a diretriz básica da garantia “[...] da sobrevivência e do crescimento harmônico na família.” (BRASIL, 1986).

Como medida para institucionalizar a Assistência Social, o Presidente José Sarney (1985-1990) constituiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e reorganizou a Secretaria Nacional de Assistência Social (SAS), o que, conforme Sposati (2008, p. 32), “[...] buscou agregar conhecimentos e pesquisas sobre a Assistência Social para lhe assegurar uma nova base de qualidade e conhecimento científico para decisão.”

A SAS investiu em eventos e pesquisas junto às instituições científicas, com destaque para a Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo e a Universidade da Brasília (UnB) que, desde 1984, realizam estudos sobre a Assistência Social. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) firmou com a SAS o compromisso de incentivar estudos na área, desencadeando múltiplas articulações e debates realizados em todo o Brasil⁹, gerando documentos com posicionamentos e propostas voltados à mudança no destino legal, conceitual e prático da Assistência Social.

Apesar de tudo isso, para garantir a titulação de política pública no texto da Constituição Federal de 1988, foi preciso que durante o movimento pela Assembleia Nacional Constituinte, instaurado em 1986, setores progressistas da sociedade, juntamente com profissionais militantes na área, buscassem apoio de lideranças políticas para promover a inserção da Assistência Social no campo da Seguridade Social¹⁰, ao lado da Saúde e da Previdência Social, como políticas públicas integrantes do Sistema de Proteção Social¹¹ brasileiro.

⁹ A Portaria do governo federal n. 3.764 de 21 de maio de 1986 criou a Comissão de Apoio à Reestruturação da Assistência Social. No mesmo ano, em Brasília, a SAS instituiu o Grupo Interministerial de Pesquisa sobre a Assistência Social. Em 1987, no Rio de Janeiro, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) cria as bases para o programa de pesquisas sobre a criança e o jovem de baixa renda, buscando viabilizar a intervenção no campo da Assistência Social. A Câmara dos Deputados Federais realiza em 1987 o I Simpósio Nacional sobre a Assistência Social. (Ver a respeito em SPOSATI, 2008, p. 36-37).

¹⁰ O artigo 194 da Constituição Federal define a Seguridade Social como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

¹¹ O Sistema de Proteção Social brasileiro começou a ser montado no governo de Getúlio Vargas, depois se alterou e expandiu durante o regime militar e pode ser entendido como um legado do nacional desenvolvimentismo, no qual a prioridade era a industrialização e a modernização institucional, com pouca eficácia na redução das desigualdades sociais e da pobreza.

O momento foi marcado por intensa participação dos profissionais de Serviço Social que, sob a supervisão do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), atuaram tanto no movimento pela Constituinte quanto no processo de elaboração, aprovação e implantação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), defendendo a redefinição das ações na área, a gestão participativa, a universalidade de acesso e a garantia dos direitos sociais conquistados através dos movimentos populares.

O Serviço Social tem vinculação histórica com as políticas públicas. Foi instituído no Brasil no ano de 1936, com a criação das primeiras escolas. Desde então, à medida que o Estado amplia sua intervenção na área social, a profissão ganha espaço e ocupa os quadros de recursos humanos das instituições estatais e privadas, assumindo a responsabilidade da elaboração e da execução de ações sociais junto à população mais atingida pela pobreza e pelas desigualdades. Este fato fez com que as políticas públicas se tornassem campo de atuação privilegiado, embora não exclusivo, do assistente social.

Na composição da Seguridade Social, a Assistência Social, a Saúde e a Previdência assumiram a condição de políticas complementares, com a finalidade de conjugar esforços para promover a universalidade da cidadania.

No texto constitucional fica claro que cabe à Previdência, mediante prévia contribuição, garantir a segurança de rendimento aos trabalhadores formais que por motivos diversos ficam temporariamente impedidos de desenvolver sua atividade laboral ou que completam o ciclo de trabalho com direitos à aposentadoria. À Saúde, sem exigência de contribuição, cabe atender de maneira universal às doenças físicas, biológicas e psíquicas.

À Assistência Social, sem a exigência de contribuição, está posto o desafio de prover mínimos sociais¹² e garantir atendimento às necessidades básicas da população que dela necessitar. Para Pereira (2008c, p. 16), mínimos sociais configuram em “[...] recursos mínimos, destinados a pessoas incapazes de prover por meio de seu próprio trabalho a sua subsistência.”

O termo é polêmico e tem provocado permanente debate. Sposati (1997, p. 36) entende que falar de mínimos sociais significa discutir o “[...] padrão societário de civilidade”, ou seja, os “[...] padrões básicos de inclusão e cidadania [...]”

¹² Pereira (2008c) realiza amplo debate acerca do conceito de mínimos sociais, considerando essa noção muito heterogênea. Varia de acordo com o tipo de modelo de proteção social adotado (residual ou institucional). Poder ser ampla, concertada e institucionalizada em uns países e restrita, isolada e não institucionalizada em outros.

que se enseja para os brasileiros, inserindo a garantia de desenvolvimento das possibilidades humanas dentre os mínimos.

Esse modelo de proteção social, formado por políticas contributivas e não contributivas, segundo Sposati (2004, p. 12) fundamenta-se nas teorias da justiça social, preconizando medidas em favor da redução de desigualdades injustas que escapam ao controle do indivíduo, através da garantia de mínimos sociais, extensiva a todos os indivíduos. Assim, as três políticas da Seguridade Social devem atuar respeitando os princípios da justiça, da igualdade e da redistribuição de renda, beneficiando os mais excluídos do sistema econômico, criando as condições necessárias para que os indivíduos desenvolvam suas capacidades e conquistem a autonomia.

Sobre a proteção social, Sposati (2004, p. 22) complementa que se trata de:

[...] um conjunto de mecanismos de redistribuição de rendas que tem por missão beneficiar os menos protegidos pela eficácia do sistema econômico, ampliar o leque de possibilidades oferecidas aos indivíduos no curso de sua vida, favorecer a igualdade de chances, reduzir ou apagar as desigualdades ligadas a fatores negativos que reproduzem as potencialidades de certos indivíduos e, assim, contribuir para a realização do bem-estar individual e do bem-estar coletivo.

A proteção social que se busca estruturar a partir da Constituição de 1988 propõe superar o modelo das décadas anteriores – extrema centralização de poder no governo federal, privatização de serviços, falta de foco nas prioridades e uso clientelístico dos recursos e benefícios –, instituindo o modelo social democrático baseado na concepção de cidadania, organizado pelos princípios da descentralização político-administrativa, da universalidade de acesso, da participação social na gestão e da intersectorialidade das políticas públicas.

Destaca-se, contudo, que a normatização¹³ da Política de Assistência Social foi acompanhada de tensões e morosidade. O primeiro projeto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), elaborado em 1989, foi vetado pela Câmara dos

¹³ A Assistência Social foi a última área da Seguridade Social a ser regulada. A Saúde teve sua Lei Orgânica aprovada através da Lei 8.080/1990, a Previdência Social teve os Planos de Custeio e Benefícios aprovados pelas Leis 8.212 e 8.213/1991 e a Assistência Social somente em 1993 com a aprovação da Lei 8.742 – Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1990, 1991a, 1991b, 1993).

Deputados e ameaçado de inconstitucionalidade pelo Procurador da República, Aristides Junqueira.

Sob pressão dos segmentos da sociedade¹⁴, em 1992, o texto da LOAS, substancialmente alterado, com perdas até hoje não recompostas, a exemplo da exigência de baixíssima renda familiar per capita para garantia do Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltou a ser debatido no Ministério do Bem-Estar Social, culminando com a realização da Conferência Nacional de Assistência Social em junho de 1993. Depois de aprovados e cumpridos todos os trâmites legais, o Presidente Itamar Franco (1992-1995) aprovou e encaminhou ao Senado Nacional a Lei 8.742 – Lei Orgânica de Assistência Social –, promulgada aos 7 dias do mês de dezembro de 1993. Iniciou-se assim o processo de implantação Política de Assistência Social no território brasileiro.

Composta por quarenta e dois artigos, ordenados em seis capítulos, a LOAS dispõe sobre a organização da Assistência Social, definindo seus objetivos, princípios e diretrizes, a forma de gestão, os programas, projetos, serviços, benefícios e financiamento da política.

Nos objetivos, estabelece as ações e o público a ser atendido na área, compreendendo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integridade à vida comunitária e; a garantia de um salário mínimo nacional, de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, denominado Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁵.

Orienta-se pelos princípios da supremacia do atendimento às necessidades sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos

¹⁴ Dentre os segmentos envolvidos na defesa para aprovação da LOAS, destacam-se o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), a Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), os grupos de pesquisa da Pontifícia Universidade Católica (PUC/São Paulo), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais da Universidade de Brasília (NEPPOS/UNB) e alguns parlamentares responsáveis pela redação e apresentação do texto da LOAS na Assembleia Legislativa.

¹⁵ O BPC é benefício assistencial previsto na Constituição Federal de 1988, regulamentado no artigo 20 da LOAS (Lei 8.742/1993), foi implantado em 1996, substituindo a renda mensal vitalícia para pessoas idosas e pessoas com deficiência, inválidas, quando identificada sua incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Somente têm direito ao BPC aqueles cuja renda familiar per capita seja inferior a um quarto do salário mínimo nacional.

direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade.

Orienta-se, ainda, pela garantia da convivência familiar e comunitária, vedando qualquer comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direitos no acesso a atendimentos, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais e; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

As diretrizes da Assistência Social compreendem a descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Na gestão da política pública, a LOAS define as competências de cada ente federado, atribuindo a todos eles o dever de elaborar a Política de Assistência Social no seu âmbito de atuação, garantindo a participação popular através das conferências e dos conselhos de assistência social para o exercício do controle social sobre as ações, financiamento e resultado da política, disciplinando a atuação das entidades e organizações de assistência social. Conceitua que a Assistência Social se realiza através de um conjunto de ações (programas, projetos, serviços e benefícios) de iniciativa pública e da sociedade.

Apesar de a LOAS definir os elementos essenciais para a implantação e organização da Assistência Social em todo o país, os governos que sucederam sua aprovação descumpriram os princípios e diretrizes nela estabelecidos, implantando programas sociais dispersos e seletivos sob o discurso da insuficiência de recursos para aplicação do princípio da universalidade de acesso, defendendo especificamente atendimento às populações mais pobres.

Durante o governo de Itamar Franco, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instituído pelo artigo 17 da LOAS (BRASIL, 1993), como “[...] órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política de Assistência Social [...]”,

empossado em fevereiro de 1994, deparou-se com inúmeras dificuldades para iniciar seu funcionamento.

A composição do primeiro colegiado¹⁶ foi permeada de conflitos e ausência de infraestrutura (espaço físico, equipamentos, recursos materiais e financeiros para realização do seu trabalho), resistência à participação dos representantes do poder público, falta de clareza das suas atribuições, inexperiência dos conselheiros, diferentes concepções sobre o caráter e as funções do conselho, pouca conexão entre os conselheiros e a necessidade de alinhamento conceitual e político entre seus membros.

Os primeiros anos de atuação do CNAS consistiram na certificação de fins filantrópicos¹⁷ das entidades da área da Assistência Social (antes desenvolvida pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), estabelecendo critérios para concessão dessa titulação, exercendo de forma tímida o controle social¹⁸, papel fundamental na democratização da gestão pública.

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Assistência Social se materializou no Programa Comunidade Solidária (1995). Com o objetivo de combater a miséria no Brasil, priorizou o atendimento nas áreas de nutrição, saneamento básico e desenvolvimento rural, tendo por base as parcerias entre o Estado e as iniciativas particulares da sociedade civil. O programa ficou vinculado à Casa Civil e, presidido pela primeira-dama do país, Ruth Cardoso, focou na ideia da ajuda e do trabalho voluntário, descaracterizando, assim, a institucionalização da política pública, fortalecendo a prática de encarregar a sociedade civil de “[...] construir

¹⁶ De acordo com Raichelis (2011, p. 134), a assembleia realizada para a eleição dos representantes da sociedade civil no CNAS ocorreu sob clima de tensão entre os candidatos, dada a resistência do Ministério do Bem-Estar Social em compor um conselho com poderes para interferir na agenda do governo.

¹⁷ Na ocasião, o CNSS (1938-1993) era alvo de acusações de corrupção, apadrinhamento e clientelismo político no processo de concessão de registro e certificados de utilidade pública para entidades sociais. A certificação garante às instituições filantrópicas isenção de contribuições para seguridade social, priorização de convênios com o poder público e outros benefícios. Situação que só veio a ser resolvida com a publicação da Lei 12.101 de 27 de novembro de 2009 que dispõe sobre a certificação de entidades beneficentes de assistência social (BRASIL, 2009).

¹⁸ O controle social desse colegiado compreende apreciar e aprovar a proposta orçamentária, definir critérios de partilha de recursos financeiros para as esferas estadual e municipal, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), fiscalizar a qualidade dos programas e projetos aprovados, publicizar suas deliberações e convocar a cada dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social. Na concepção da Constituição Federal de 1988 compreende o controle exercido por segmentos da sociedade sobre as ações do Estado, no sentido de este atender aos interesses da maioria da população.

uma rede de serviços públicos não estatais para o atendimento dos segmentos pauperizados.” (ALVES, 2009, p. 76).

Da mesma forma, o Programa Fome Zero, do presidente Lula (2003), ocupou lugar de destaque na Assistência Social, composto pelos Programas Bolsa Família e Primeiro Emprego, sustentando o caráter da solidariedade e da benesse na área e a redução da participação do Estado no que se refere à responsabilidade de formular e conduzir a política pública.

Os primeiros dez anos da LOAS representaram mais um período de assimilação, discussão, compreensão do que de mudanças estruturais e conceituais necessárias à afirmação da Política de Assistência Social. Configurou-se um período de desequilíbrio econômico e político no país (dívida interna e externa, inflação, corrupção, redução dos postos de trabalho formal, baixa produtividade), que incidiu diretamente no desenvolvimento das políticas públicas.

Os relatórios das três primeiras Conferências de Assistência Social (ocorridas nos anos de 1995, 1997 e 2001) confirmam a fragilidade do processo de construção e organização da política nas esferas federal, estadual, municipal e do distrito federal.

Os temas, as perguntas, as indagações, as indignações, as propostas e deliberações se repetem nessas conferências, retratando o pequeno avanço ocorrido na primeira década da LOAS. Além de outros aspectos, foram objetos de críticas nas conferências a ausência de uniformidade e sistemática das ações, assim como a falta de articulação entre as políticas da Seguridade Social, contrariando o legitimado na Constituição Federal.

A Previdência passou por reformas e ajustes sistemáticos, ampliando o tempo de contribuição para acesso aos benefícios da aposentadoria, de seguro desemprego, pensões, assim como para usufruto dos benefícios temporários como auxílio doença, reclusão, maternidade; visando reduzir gastos, gerou expressivas demandas sobre as políticas não contributivas de Saúde e Assistência Social.

Nesses termos, de acordo com Mota, Maranhão e Sitcovsky (2006, p. 170), a Assistência Social “[...] passou a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser política de proteção social e não parte da política de proteção social.” Essa, por sua vez, sofre com a negação do princípio do

financiamento único da Seguridade Social¹⁹ que, conforme Behring e Boschetti (2008, p. 225), vem sendo direcionado para outras finalidades, “[...] principalmente como instrumento de política econômica.”

Estudo realizado por Boschetti e Salvador (2006, p. 50) demonstra que as ações no campo da Assistência Social, durante os governos que sucederam a LOAS, se restringiram “[...] ao fortalecimento de benefícios de transferência de renda [...], apenas manutenção de ações protetivas e socioeducativas, com crescimento pífio de recursos que não alcançam mais que 5% dos recursos do FNAS.” Reproduzem o modelo histórico de atendimento na Assistência Social, composto de ações de curta permanência, voltadas aos mais pobres, descontínuas e sazonais, configurando-se mais em programa social de governo do que em política pública de direitos.

Da mesma forma, o repasse automático dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os Fundos Estaduais e Municipais, disposto no § 10 do artigo 195 da Constituição e regulamentado na Lei 9.604/1998, não se efetivou (BRASIL, 1998a). Continuou acontecendo por meio de convênios, com atraso nos pagamentos, pacotes de programas desconectados da realidade dos municípios, baixa execução e devolução de recursos aos cofres da União.

Pode-se dizer que o ganho registrado no período foi a aprovação das Normas Operacionais Básicas da Política de Assistência Social (NOB), de 1997 e 1988. Instituída pela Resolução CNAS n. 204/1997 (MDS, 1997), a primeira NOB conceituou e estabeleceu diretrizes para a gestão do sistema descentralizado e participativo, bem como disciplinou o financiamento da Assistência Social através da Instrução Normativa n. 01/97 (MDS, 1997b).²⁰ A Resolução n. 207/1998 aprovou a segunda Norma Operacional Básica que complementou a NOB anterior e definiu orientações básicas para implantação e funcionamento dos Conselhos, Fundos e Planos de Assistência Social, instrumentos indispensáveis para receber repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social (MDS, 1998).

A NOB/1998 declarou também a criação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), instância de negociação e pactuação de aspectos operacionais da

¹⁹ O artigo 165, §5º da Constituição Federal, menciona a criação de um orçamento autônomo e com recursos próprios para a Seguridade Social, composto da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Pagamento de Integração Social (PIS), entre outras.

²⁰ A Instrução Normativa 01/1997 que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução descentralizada de ações de responsabilidade da Administração Pública direta e indireta.

gestão da Assistência Social formada por gestores federais, estaduais e municipais. E a criação das Comissões Intergestoras Bipartites (CIB), que atuam no âmbito dos estados, compostas pelos gestores dos estados e dos municípios, *locus* de interlocução e pactuação da Assistência Social e tomada de decisões regionalizadas. Que, na prática, pouco instrumentaliza os municípios na gestão da política.

As duas normas orientaram os primeiros passos para organização da política nos estados, definindo a estrutura básica necessária à gestão descentralizada e participativa. Mas, reduzidas à questão estrutural, caminharam muito pouco na direção do ordenamento, da cobertura e qualidade dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

Os desafios postos à efetivação da Política de Assistência Social, além das sucessivas tentativas do Estado em inviabilizar sua concretização como direito de todos que dela necessitarem, devem-se aos fatores condicionantes do desenvolvimento econômico do capitalismo na contemporaneidade, principalmente à inserção do Brasil no movimento de globalização da economia na década de 1980 e à adesão ao plano de medidas firmadas no Consenso de Washington²¹ (1989), ordenado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial (BIRD) e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como estratégias para atacar os problemas causados pela inflação, pelo endividamento público e pelo desemprego. O Consenso de Washington estrutura-se em três eixos:

Estabilização (medidas para baixar a inflação no curto prazo, reduzir o déficit da balança de pagamentos e equilibrar o orçamento público), ajuste estrutural (medidas voltadas para aumentar a competitividade da economia mediante abertura comercial, desregulamentação de preços, reforma tributária) e privatização (reforma do Estado e transferência de empresas e serviços públicos para grupos privados). (RAICHELLIS, 2011, p. 73).

Tais eixos supõem redução da participação do Estado nas ações das políticas públicas mediante restrições nos gastos públicos e instituição de critérios de seletividade para acesso da população aos serviços sociais. Esse conjunto de medidas, considerado projeto neoliberal por parte de alguns estudiosos, e de ajuste ao pensamento liberal por outros, no caso brasileiro trouxe efeitos negativos à

²¹ Consenso de Washington, reunião realizada em 1989 nos Estados Unidos, com a presença dos presidentes latino-americanos recém-eleitos, objetivando estabelecer um plano único de estabilização das economias periféricas.

economia e ao social, avolumando expressões da questão social como a violência, desemprego, pobreza e crescimento do mercado informal de trabalho, sem contar o retrocesso na conquista histórica de direitos de cidadania protagonizada pelos segmentos populares.

Expressões que segundo Iamamoto (2001, p. 114) representam a metamorfose da questão social que adquiriu novas roupagens. Para decifrá-las é preciso ir para além das relações do mundo do trabalho, inserindo “[...] os recortes de gênero, raça, etnia, religião, nacionalidade, meio ambiente etc.”. A autora considera que a globalização globaliza também a questão social, presente no mundo todo, com características próprias de cada nação. A partir dessa reflexão, entende-se que a questão social atual apresenta desafios inéditos e desconhecidos.

Stuchi (2012, p. 176), complementa afirmando que “[...] importou-se um modelo de Estado que preconiza a baixa intervenção num país periférico que iniciava sua trajetória de efetivação de direitos sociais e de democratização da formulação e do acesso a políticas públicas.”

A globalização econômica, política, social e cultural, supõe a liberdade nas relações entre os agentes econômicos mundiais situados nos mais diferentes pontos do espaço do globo terrestre, ajusta-se ao pensamento liberal e defende a proposta do Estado reduzido.

Para Vieira (2007, p. 108-109), a globalização é uma modernização idealística que não ocorre da mesma forma e no mesmo grau para todos os países. Trata-se de um processo de “[...] competição desigual e inserção de concorrentes heterogêneos na economia, na política e na cultura mundiais.” Contradizendo a ideia central do fenômeno de que a integração na economia globalizada abre vasto campo de oportunidades e retorno ao crescimento.

Vieira (2007, p. 107) considera que os países latino-americanos, ao “[...] aderirem ao mundo globalizado, procuram banir a sensação de retardamento, procurando ser contemporâneos ao seu tempo.” Para os países considerados em desenvolvimento, incluindo o Brasil, a entrada na economia globalizada agravou a pobreza e a desigualdade social, dada a falta de condições de fazer face à concorrência internacional, deixando-os à margem pelos investimentos estrangeiros.

Mesmo diante desses desafios, uma sequência de movimentos e debates nacionais organizados pelos segmentos que nela atuam e impulsionam a consolidação da Assistência Social, desencadeou o processo de organização da IV

Conferência de Assistência Social, realizada em 2003, representando importante marco no processo de construção e organização dessa política.

Orientada pelo tema “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”, a IV Conferência deliberou pela reestruturação orgânica da política e pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme descrito no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e preceituado na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), publicada na Resolução n. 130 de 15 de julho de 2005 (MDS, 2005a).

Imediatamente, iniciaram-se em todo o país fóruns de estudo e discussão para elaboração do texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), sob permanente consulta pública, garantindo a construção coletiva e participativa. Aprovada pela Resolução 145 de outubro de 2004, a PNAS expressa o amadurecimento teórico-conceitual na área e a materialização do conteúdo da LOAS, estruturados em um sistema único que reflete diretamente na organização da política nos estados e, mesmo em contexto permeado de tensões e resistências, vem promovendo profundas alterações nas referências conceituais, na estrutura funcional, na gestão e no controle social das ações.

Dentre as referências conceituais inovadoras no texto da PNAS, está a definição do público usuário da política: cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade²² e riscos²³, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnicos, culturais e sexuais; desvantagem

²² Embora os conceitos de vulnerabilidade e risco sejam utilizados por diversas políticas públicas, a aplicação deles está associada à peculiaridade de cada área. Na Assistência Social, consideram-se situações de vulnerabilidade aquelas que podem levar a exclusão social dos sujeitos. Estas situações se originam no processo de produção e reprodução de desigualdades sociais, nos processos discriminatórios, segregacionais engendrados nas construções sócio-históricas que privilegiam alguns pertencimentos em relação a outros. “A Assistência Social deve compreender o aspecto multidimensional presente no conceito de vulnerabilidade social, não se restringindo esta à percepção de pobreza. [...] É necessário que a vulnerabilidade seja entendida como uma conjugação de fatores, envolvendo, via de regra, características do território, fragilidade ou carências das famílias, grupos ou indivíduos e deficiências da oferta e do acesso a políticas públicas.” (MDS, [2013h], p. 11).

²³ O conceito de risco visa identificar a probabilidade ou a eminência de um evento acontecer e, consequentemente, está articulado com a disposição ou capacidade de antecipar-se para preveni-lo, ou de organizar-se para minorar seus efeitos, quando não é possível evitar sua ocorrência. No âmbito da Assistência Social, constituem situações de risco a incidência, ou a probabilidade de ocorrência, dos seguintes eventos que devem ser previstos ou enfrentados: “[...] situações de violência intrafamiliar, negligência, maus tratos, violência, abuso, exploração sexual, trabalho infantil, discriminação por gênero, etnia ou qualquer outra condição ou identidade; situações que denotam a fragilidade ou o rompimento de vínculos familiares ou comunitários [...]” (MDS, [2013h], p. 11).

pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas 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 (MDS, 2004).

A ampliação do público usuário (em relação à LOAS) é considerado, no texto da política, a tentativa de delimitar quem necessita da Assistência Social e o campo de cobertura da política. Para alguns teóricos, a Assistência Social está assumindo a condição de “[...] política estruturadora das demais políticas sociais, como ocupação e renda, qualificação profissional, desemprego, entre outros.” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2008, p. 188). É o mesmo que pensar a Assistência Social como principal estratégia do Estado para enfrentar as questões advindas do contexto das desigualdades, desconsiderando o campo de atuação das demais políticas setoriais.

Concorda-se com Couto (2011, p. 48), que é um equívoco “[...] atribuir à política de Assistência Social tarefas que não lhe cabem [...]” e para as quais não possui amparo teórico, jurídico e técnico-operativo. Passou a ser público atendido por esta política a população que em virtude da crise estrutural desencadeada pela reestruturação produtiva não encontra espaço nas políticas trabalhistas e busca na Assistência Social a garantia dos seus direitos.

No dia a dia do trabalho na Assistência Social, os profissionais lidam com a limitação dos programas, projetos, serviços e benefícios que compõem a política, diante da amplitude das carências apresentadas pelos usuários, apontando para a necessidade de assegurar, em todos os níveis de governo, o planejamento conjunto e sistemático das políticas setoriais, enquanto atenções complementares na proteção integral dos indivíduos. Esse é um debate que precisa ser estabelecido e aprofundado entre as políticas públicas.

Também são referenciais teóricos que embasam a organização da Assistência Social os eixos sustentadores do Sistema Único de Assistência Social: matricialidade sociofamiliar, descentralização político-administrativa e territorialização, novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil, financiamento, controle social, desafio da participação popular/cidadão usuário, a política de recursos humanos, informação, monitoramento e avaliação.

Todo o trabalho na área orienta-se pela matricialidade sociofamiliar que supõe a centralidade da Política de Assistência Social na família partindo do princípio constitucional de que esta é a base da sociedade e tem especial proteção do Estado. Nessa compreensão, a família é tida como a instituição primeira de proteção social do indivíduo, *locus* natural de cuidados, prevenção e promoção das necessidades vitais e sociais. A família é também como um espaço contraditório, “[...] marcado por tensões, conflitos, desigualdades e, até mesmo, violência.” (MDS, 2009a, p. 12).

A PNAS (2004) amplia a concepção tradicional de família para grupo de pessoas que vivem sob o mesmo teto, independente de parentesco, unidas por afeto, amizade, consideração ou como estratégia para sobrevivência de seus membros.

Na visão dos críticos da Assistência Social, a centralidade na família é subterfúgio de desresponsabilização do Estado no atendimento às necessidades sociais dos indivíduos, com forte tendência à culpabilização²⁴ da família pelas suas fragilidades no desempenho da função protetiva.

Compreendem que a ideia central “[...] reside na afirmação da tradição secular de que existem dois canais naturais para satisfação das necessidades dos indivíduos: a família e o mercado.” (MIOTO, 2010, p. 169). Somente quando esses falham há a intervenção estatal de maneira transitória e minimizada.

Ainda com relação aos eixos do SUAS, a descentralização político-administrativa e de financiamento pauta-se no pacto federativo que admite a gestão compartilhada entre os níveis de governo (união, estados, municípios, incluindo o distrito federal), detalhando atribuições e competências de cada ente na provisão das atenções da Assistência Social. Nessa ordem, os municípios são reconhecidos como unidade da federação autônoma e independente no plano político-institucional. Fenômeno também identificado como municipalização que visa valorizar o poder local e a participação popular como exercício democrático.

²⁴ Desde a década de 1930, a família brasileira vem passando por mudanças estruturais impulsionadas pela realidade econômica, política e de consumo instalada no país, começando pela inserção da mulher no mercado de trabalho, a luta pela igualdade de gênero, a descoberta dos métodos anticoncepcionais, dentre outros fatores que contribuem para o colapso da organização familiar. Contexto que deve ser levado em consideração na leitura da realidade vivida pelas famílias e indivíduos que necessitam da Assistência Social, cuidando para não culpabilizá-los pelas situações de vulnerabilidade e riscos sociais em que se inserem.

O formato de pacto federativo vigente responsabiliza o município pela estruturação e execução final das políticas públicas. Mas, contraditoriamente, o maior percentual das arrecadações públicas fica no orçamento da União e dos estados, causando a dependência financeira dos municípios, acirramento das diferenças regionais e prejuízo ao desenvolvimento das políticas públicas. Como esclarece Carvalho (2006, p. 127),

[...] a União fica com 59%, os Estados com 24,9% e municípios com 16,1% do bolo tributário nacional (cerca de 36% do PIB). [...] Nossos pequenos municípios (73%), em sua maioria, padecem da ausência de recursos próprios para dar conta das políticas locais de desenvolvimento. São absolutamente dependentes de transferências federais e estaduais.

[...]

As megacidades concentram grandes bolsões de pobreza contaminados inclusive pela maior violência que exigem serviços sócio-assistenciais de média e alta complexidade para os quais não possuem suficientes recursos; reivindicam nova modalidade de compartilhamento orgânico com a esfera estadual ainda não experienciado.

O financiamento compartilhado entre a união, os estados e municípios, denominado cofinanciamento no SUAS, organizou o repasse dos recursos na forma de pisos de proteção social, rompendo com a transferência de recursos por programas que geravam entre os entes federados mais de oitenta formas de repasse. Passou-se a utilizar o modelo de transferência compulsório, regular, automático, fundo a fundo, entre união, estados e municípios, flexibilizando, agilizando e dando transparência à aplicação dos recursos conforme demanda local.

Contudo, o cofinanciamento da Assistência Social tem se configurado uma responsabilidade particular dos municípios. Na prática, esses investem, pelo menos, duas vezes mais que o Estado e o Federal no orçamento da política, e continuam sofrendo com a insuficiência de recursos financeiros para garantir a cobertura dos serviços frente às demandas apresentadas pelos munícipes. Nos endereços eletrônicos das prefeituras, encontram-se os Planos Plurianuais (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), demonstrando essa disparidade no cofinanciamento da política.

A experiência da pesquisadora na gestão municipal da Política de Assistência Social leva a concordar com Ademir Alves Silva (2010, p. 170) ao afirmar que;

No plano econômico, o município não pode equacionar, em seu âmbito local, o problema do desemprego atenuado ou agravado por medidas adotadas ou que se deixou de adotar em âmbito nacional.

[...]

No plano das políticas sociais, o município é incapaz de conter os efeitos atroz dos cortes, no Orçamento da União, de investimentos anteriormente previstos.

[...]

No plano dos recursos, há estados e municípios cuja receita depende inteiramente das transferências federais o que, evidentemente, não favorece a autonomia dos poderes estadual e municipal.

No plano fiscal, não obstante o princípio da responsabilidade – e não apenas fiscal – que deve reger a gestão pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal, na forma em que foi sancionada, representa um “beco sem saída” para governantes locais.

O eixo da territorialização defende a organização da Assistência Social, a partir do conhecimento das demandas dos territórios, que pode ser o município ou cada um do seu conjunto de espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações sociogeográficas. Dessa forma, o planejamento da Política de Assistência Social se dá mediante a identificação das necessidades reais dos territórios que, por mais semelhantes que se apresentem, possuem peculiaridades estruturais, culturais e sociais. Assim, no mesmo território as famílias e os indivíduos vivenciam situações de vulnerabilidade e riscos, mas também dispõem de possibilidades e potencialidades para enfrentar essas questões.

Além da garantia da aproximação dos serviços dos cidadãos, a territorialização é importante como base de organização do SUAS, caminha na direção da conquista gradativa da universalidade de cobertura dos programas, projetos, serviços e benefícios.

Couto (2011, p. 53) chama a atenção para o processo de territorialização, cuidando para que esta centralidade não reforce o “[...] estigma dos territórios vulneráveis, cercando e cerceando a mobilidade dos sujeitos na cidade.”

Para que o território seja elemento-chave de aproximação dos serviços da população é preciso considerá-lo espaço de vida, relações, trocas, contradições, conflitos, disputas, sonhos e particularmente de “[...] poder entre os atores que direta ou indiretamente atuam num dado espaço.” (DUNCAM, 2013, p. 114).

Ainda sobre o eixo da territorialização, a PNAS possibilita a organização de serviços regionalizados em dois casos específicos: quando o município não possui demanda social que justifique a implantação de serviços de

proteção social especial de média e alta complexidade e; quando o município não apresenta condição de gestão individual de um serviço no seu território. Nesses casos, recomenda-se o estabelecimento de Consórcio Público ou Convênio de Cooperação entre municípios de uma mesma região, conforme preconizam os artigos 25 e 241 da Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal n. 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005). As orientações das normativas observam que o serviço regionalizado deve ser instalado no município que apresenta melhor estrutura de rede socioassistencial, menor distância entre todos os municípios cooperados e malha rodoviária que facilite o acesso aos demais.

Essa é uma ação cuja regulação compete aos Estados, que devem, em conjunto com os municípios, discutir e definir sobre a implantação do serviço, bem como orientá-los na formalização do instrumento legal que melhor se adeque à realidade dos entes envolvidos. O Consórcio Público e o Convênio de Cooperação constituem instrumentos fundamentados no princípio da cooperação federativa voltada ao desenvolvimento regional e no princípio da subsidiariedade pressupondo que “[...] as instâncias federativas mais amplas não devem realizar aquilo que pode ser exercido por instâncias federativas locais.” (MDS, 2005c, p. 97). Reforçando a descentralização das ações das políticas públicas.

Conforme o Ministério das Cidades, 73% dos 5.561 municípios brasileiros são de pequeno porte, sendo 4.485 com população de até 20.000 habitantes (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015). De acordo com Censo SUAS de 2014, apenas 1.548 municípios possuem Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), unidade estatal de referência para os serviços de proteção social especial de média complexidade e, destes, apenas 52 são regionalizados. Esse indicador demonstra que 34,5% desses municípios ainda não implantaram o CREAS e que a prática da organização de serviços regionalizados, embora tímida, se concentra nos Estados²⁵ do norte e nordeste brasileiro.

Já a participação social assegurada pela implantação dos Conselhos e a realização das Conferências de Assistência Social são colegiados corresponsáveis pela gestão da política. São espaços de participação representativa, onde os segmentos da sociedade civil (usuário e entidades sociais) elegem entre seus pares, em assembleias específicas, seus representantes, e o poder público indica os

²⁵ O Censo SUAS 2014 apresenta a disposição dos CREAS regionalizados por Estado: Alagoas 06, Bahia 01, Ceará 02, Minas Gerais 04, Pará 02, Paraíba 26 e Pernambuco 13 (MDS, [2015b]).

seus membros para atuarem efetivamente nas tomadas de decisão acerca da Assistência Social, exercendo controle social sobre as ações desenvolvidas ou não.

Os conselhos são colegiados compostos de forma paritária entre representantes do poder público e da sociedade civil, com poder de deliberar e decidir sobre matérias afetas à Assistência Social e impulsionar a publicização da política através de “[...] visibilidade social, controle social, representação de interesses coletivos²⁶, democratização e cultura pública.” (RAICHELIS, 2011, p. 44).

A instituição desses espaços de participação não exclui dialogar diariamente com a realidade dos usuários. O que requer dos profissionais que atuam na Assistência Social capacidade de organização, mobilização, informação, articulação das demandas sociais e planejamento das ações, assim como consciência dos limites e possibilidades da participação popular em espaços institucionais de controle sobre o Estado e recursos públicos.

Equivale dizer que o profissional precisa ter compreensão histórica da política social, entendimento e domínio sobre sua área de atuação, conhecimento de aspectos legais e jurídicos que regem a política, clareza da heterogeneidade de interesses e das contradições presentes nos espaços de negociação e de decisão sobre a Assistência Social.

O texto da Política Nacional de Assistência Social trata a participação social dos usuários como um desafio, considerando que a representação da população atendida pela Assistência Social tem sido marcada por certo vazio. “Isso se deve, em parte, à falta de conhecimento social dos usuários dos serviços socioassistenciais, o que dificulta a formação de identidades e representações coletivas.” (RAICHELIS, 2011, p. 44). Há que se ressaltar, também, que a representatividade exercida pelas entidades assistenciais, em nome dos usuários, quando essas são portadoras de interesses próprios, tem se constituído em tradutores de demandas corporativistas.

Assim, a própria PNAS sugere a criação de canais permanentes de informação, participação e publicização das ações.

A participação social é direito conquistado na Constituição Federal, e, de acordo com Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p. 375), envolve três sentidos:

²⁶ Representar interesses coletivos requer sujeitos sociais ativos capazes de mediar as demandas coletivas no cenário político, expressando-as de forma transparente e fidedigna, inserindo-as na agenda das políticas públicas.

a) Promove a transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

No entanto, a participação nas instâncias deliberativas da Assistência Social ainda sofre com a baixa representatividade, a falta de legitimidade, a prevalência do senso comum entre parcela significativa dos conselheiros, a falta de transparência da gestão pública e a resistência na efetivação das suas deliberações. Além de configurar arena de conflitos onde diferentes projetos estão em disputa.

A gestão descentralizada e participativa do SUAS baseia-se nos princípios da gestão social que tem como prerrogativa transformar as demandas sociais em serviços socioassistenciais, alargando a cidadania. O conceito de gestão social apresenta ambiguidades, mas essas convergem para a gerência que respeita o equacionamento das necessidades e direitos sociais, conduzidos pelo pressuposto do bem comum, baseado na necessidade da maioria.

Na gestão social, a sociedade fortalecida pressiona por decisões negociadas, políticas e programas controlados socialmente. O que Rico e Raichelis (1999, p. 25) explicam: “[...] não é que o Estado perca a centralidade na gestão social ou deixe de ser responsável na garantia de oferta de bens e serviços de direito do cidadão; o que se altera é o modo de processar esta responsabilidade.”

Para Ademir Alves da Silva (2010, p. 31-32), a gestão social ganhou expressão no contexto das políticas públicas após a reforma do Estado e apresenta no seu núcleo a intensão de deslocar a “[...] a gestão social da esfera público-estatal para a esfera privada, seja pela redução do Estado, pela gestão compartilhada na forma de parcerias, pela transferência de responsabilidades [...]”. No entanto, esse representa o modelo de gestão que mais se aproxima dos princípios da democracia e da cidadania legitimados nas políticas públicas. Isso leva à compreensão de que não existe o modelo ideal de gestão. Todas as mudanças processadas pelo Estado nesse campo, até as desencadeadas pelos movimentos e pela participação popular, são manipuladas por interesses particulares e ideologias políticas de grupos ocupantes e aspirantes do poder, minando o desejo da coletividade.

Da mesma forma, as novas bases para a relação entre o público e o privado são outro eixo do SUAS. Nessa proposta, cabe ao Estado, fundamentado nos princípios e nas diretrizes da política, determinar a condução da Assistência Social em seu âmbito de atuação, e à rede privada organizar os seus serviços regidos pelos direitos sociais, rompendo com a tradição da filantropia e da benemerência presentes no trabalho desenvolvido pelas entidades e organizações de assistência social²⁷.

As entidades e organizações vinculam-se à trajetória da Assistência Social no Brasil, mesmo depois da sua demarcação como política pública. A presença delas ganhou expressão no contexto do Estado desprovido de vontade política, condições técnicas, financeiras e estruturais para assumir a execução das políticas públicas. As novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil propostas na PNAS consideram as entidades e organizações socioassistenciais parceiras instituintes da proteção social, prestadoras complementares de serviços, financiadas com orçamento público, cogestoras e corresponsáveis pela garantia dos direitos sociais aos usuários da Assistência Social.

Importante esclarecer que as entidades fazem parte do universo das organizações da sociedade civil e, genericamente, são organizações de interesse público que atuam na esfera pública e, embora autônomas em relação ao Estado, podem desenvolver ações complementares à ação estatal na forma de parcerias, entretanto “[...] não substituem o Estado nas suas funções precípua de responder às demandas sociais e promover políticas sociais.” (PAZ, 2012, p. 112).

O artigo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993) define entidades e organizações de assistência social como:

²⁷ As entidades e organizações de assistência social se inserem no campo heterogêneo das instituições sem fins lucrativos. Nesse universo recebem denominações variadas: sociedade civil organizada, organização não governamental (ONGs), terceiro setor, organizações sociais, entidades de interesse social e outras tantas denominações. Essa amplitude deve-se ao crescente número de instituições e movimentos que vem atuando na sociedade contemporânea. Entretanto, todas são pessoas jurídicas de direito privado, devidamente constituídas, conforme disposto no artigo 53 do Código Civil Brasileiro. “Dentre essas instituições, destacam-se as de assistência social, a serem caracterizadas a partir de finalidades institucionais perseguidas, necessariamente ligadas à consecução dos objetivos traçados pelo artigo 203 da Constituição da República, acrescidos do elenco de funções, seguranças e proteções sociais descritas na PNAS/04.” (COLIN; SILVEIRA, 2012, p. 206-207). Várias legislações, posteriores à Constituição definem diferentes modalidades de instituições privadas, aptas a estabelecer relações com o poder público e executar funções inerentes às políticas sociais: Lei 9.790/1999 que dispõe sobre Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip); Lei 9.637/1998 que regulamenta as Organizações Sociais (OS); Lei 9.867/1999 que prevê a criação de cooperativas sociais, entre outras.

[...] aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa de seus direitos. (BRASIL, 1993).

O Decreto n. 6.308/2007, regulamenta os artigos 3º e 9º da LOAS, estabelecendo quem são e como operam dentro do SUAS, determinando também que elas apresentem como características essenciais: realização de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos na área de assistência social; garantia da universalidade do atendimento independente de contraprestação do usuário; finalidade pública e transparência nas suas ações (BRASIL, 2007)

Cabe às entidades e organizações de Assistência Social, conforme Quiroga (2005 apud COLIN; SILVEIRA, 2007), garantir os princípios de democracia: transparência e controle social; mecanismos internos de gestão; direção colegiada; conselhos de gestão; publicização dos dados; sistema de avaliação; participação do público beneficiário das ações nas decisões e assembleias etc.

Colin e Silveira (2007, p. 119) ressaltam que a Lei n. 8.212 de 1991 impõe ainda às entidades e organizações os deveres de:

[...] garantia da gratuidade no acesso e na fruição pelo usuário, de compromisso com a finalidade pública e transparência nas suas ações, de comprovação do efetivo exercício de suas atividades por meio da apresentação dos planos de trabalho, relatórios de suas atividades ou balanço social ao Conselho de Assistência Social competente e da aplicação de suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais.

A relação entre o Estado e a sociedade civil, preconizada na PNAS, constitui-se em tema permanentemente debatido entre os críticos da política. Defendem eles que as entidades e organizações de assistência social tradicionalmente relacionadas à filantropia e aos diversos jogos de interesses privados, além de não se comprometerem com a garantia dos direitos sociais, configuram-se em estratégia de desresponsabilização do Estado pelas sequelas da questão social, fundamentada no motivo político e ideológico que visa:

[...] retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de

transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do terceiro setor, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial. (MONTAÑO, 2010, p. 23).

É possível afirmar, a partir da experiência da pesquisadora do presente estudo na gestão da Política de Assistência Social, que o reconhecimento das entidades e organizações na composição da rede socioassistencial, juntamente com as unidades estatais, não desobriga o Estado da responsabilidade de conduzir e financiar a política.

Experiência profissional que permite alguns questionamentos. A execução direta dos serviços socioassistenciais pelo Estado é sinônimo de qualidade e garantia de acesso aos direitos pelos usuários? É possível generalizar que as entidades e organizações de assistência social são todas caritativas e não apresentam capacidade técnico-operacional para desenvolver os serviços socioassistenciais com qualidade e garantia de direitos?

Buscando respostas para essas indagações, concorda-se com Muniz (2005, p. 112), de que há “[...] uma forte noção de que o Estado contemporâneo não tem mais condições de criar e implementar a totalidade dos serviços sociais.” Entende-se ainda que as entidades e organizações existem antes mesmo da institucionalização da Assistência Social, permanecem e crescem na cena da política desempenhando serviços relevantes à população e caminham na direção da profissionalização das suas ações. No entanto, e de acordo com Jarré, Brand e outros (1999 apud MUNIZ, 2005, p. 112), o que o Estado não pode é se eximir das responsabilidades de:

- Criar e assegurar uma estrutura legal capaz de possibilitar aos serviços sociais concretizarem seus objetivos;
- Garantir igualdade de acesso para todos os grupos sociais e em todo o país;
- Garantir direitos e padrões mínimos;
- Assegurar financiamento adequado aos serviços;
- Dispor sobre qual o padrão mínimo de qualidade que os serviços sociais devem ser oferecidos e desenvolvidos, particularmente com um padrão mínimo de qualificação da equipe; e
- Estabelecer o papel das organizações lucrativas na provisão dos serviços sociais.

Concorda-se com Muniz (2005, p. 113) que o Estado deve “[...] assumir, sobretudo, a responsabilidade de normatização, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação das organizações.” Dessa forma, a mesma autora defende

que não se pode “[...] abrir mão do princípio de que só o Estado pode prover um sistema de atenção que seja universal e equitativo para todos os cidadãos. Às entidades privadas cabe o papel subsidiário, suplementar os vazios do sistema.”

Com relação aos eixos Informação, Monitoramento e Avaliação, a PNAS inova com a implantação e utilização de recursos informatizados e tecnológicos para produção, registro e disseminação de informações, necessários à organização, ao planejamento, controle social e gestão moderna da Assistência Social.

O sistema de informação é um instrumento importante para a consolidação do SUAS, garantindo simultaneamente inovações nas estruturas de gestão da política, “[...] proatividade nas tarefas, responsabilidade e corresponsabilidades inerentes ao processo de implementação do direito à Assistência Social, assim como ao aprofundamento das relações democráticas entre governo e sociedade.” (TAPAJÓS, 2006, p. 179).

Propõe resolver, assim, o velho dilema das práticas sem registro, esvaziadas de informação, com morosidade de fluxos, improviso de dados, falta de parâmetros para negociação de recursos e fragilidade na mensuração de resultados de impacto na Assistência Social, passando ao uso da tecnologia da informação como suporte técnico profissional para melhorar a consecução dos objetivos da política e configurar gestão democrática.

Como componente do processo de gestão e controle social do SUAS, a tecnologia da informação, de acordo com Tapajós (2006, p. 87), proporciona, ainda, alcance de outros três objetivos:

Primeiro, o extraordinário incremento nos níveis da qualidade de acesso e oferta deste direito social e na sua administração. Segundo, a identificação das novas competências essenciais para que a gestão da política possa atingir seus objetivos e para o enfrentamento dos desafios no campo das questões sociais. Terceiro, a oportunidade de manusear os dados produzidos para apreender a composição correta da assistência social como política social, em suas características gerais e seus elementos singulares.

Nessa linha, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criou a Rede SUAS²⁸, o sistema de informação da Assistência Social, disponível para os governos estadual, do distrito federal e municipal, constituindo importante ferramenta de gestão da Assistência Social.

O monitoramento e a avaliação são funções gerenciais do SUAS, utilizadas para acompanhar e mensurar o alcance de objetivos e metas estabelecidos no plano. O monitoramento é desenvolvido de forma contínua durante a execução e operacionalização dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, capaz de produzir informações que permitem adoção de medidas corretivas para atingir a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações propostas.

O monitoramento é o acompanhamento sistemático da elaboração, execução da política em todas as esferas de governo, observância do programado, com o registro minucioso e pontual das atividades, dos recursos utilizados, das metas e dos resultados esperados. Myrian Baptista (2007, p. 108) compreende que se trata do controle social, e objetiva:

- A verificação da correspondência do realizado com o planejado, em termos de meios e produto;
- A identificação e a correção de desvios e bloqueios na execução, em relação ao estabelecido no planejamento;
- O fornecimento de subsídios para a avaliação e revisão da ação.

A PNAS determina que em cada esfera de governo o serviço de monitoramento deve ser estruturado com a atribuição de seguir com atenção a correspondência entre o programado e o realizado “[...] em termos de desempenho técnico (métodos utilizados, instrumental, rentabilidade da ação) e de desempenho administrativo (prazos, rotinas, fluxos, aplicação de recursos, uso de equipamentos, produtos, etc.).” (BAPTISTA, M. V., 2007, p. 110). Desta forma pode fornecer

²⁸ Os principais sistemas que compõem a Rede SUAS são: SUAS Web, onde estão disponíveis plano de ação, demonstrativo físico financeiro (saldos, parcelas creditadas, beneficiários dos programas de transferência do BPC; GeoSUAS, que disponibiliza mapas para construção de indicadores; o InfoSUAS, contendo informações sobre cobertura e valores transferidos aos municípios; CadSUAS, cadastro nacional das prefeituras, órgão gestor, fundo, conselho e entidade socioassistenciais; SigSUAS coleta informações sobre a gestão física e financeira praticada pelos municípios; SICNASweb, que possibilita acompanhar a tramitação de processos de certificação de fins filantrópicos; o Sistema Fundo a Fundo (SISFAF), que agiliza e moderniza os procedimentos de repasse de recursos fundo a fundo; o sistema de acompanhamento orçamentário (SIAORC), específico para gestão do Fundo Nacional de Assistência Social e o sistema de gestão de convênios (SISCON). O detalhamento desses sistemas foi publicado na Cartilha Rede SUAS (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007) que compõe o referencial bibliográfico desse estudo.

informações sobre dificuldades, desvios no desenvolvimento do plano com vistas ao ajuste e correção durante o processo evitando afetar o alcance dos resultados propostos.

Cohen e Franco (1993, p. 77) consideram o “[...] monitoramento uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução e operação [...]” e que vai além da dimensão político-institucional. Constitui imperativo ético permitindo a transparência na aplicação de recursos, esforços na concretização dos princípios e diretrizes da Assistência Social, bem como compromisso com a qualidade dos serviços prestados aos usuários.

A avaliação está presente em todas as etapas do planejamento. Para Ávila (2001, p. 95) ela deve antecipar o próprio plano, definindo-a como “[...] atividade de rotina intrínseca ao projeto e não um momento isolado ou externo ao processo; é uma fonte permanente de informações e de constante atualização da prática [...], sendo operacionalizada sempre de forma participativa [...]”. Envolve todos os interessados, no caso da Política de Assistência Social, os gestores das unidades estatais e entidades socioassistenciais, profissionais, conselhos e usuários.

Myrian Baptista (2007, p. 117-120) considera os critérios mais usuais em avaliação a eficiência, eficácia e efetividade. “São critérios de eficiência aqueles relacionados com o rendimento técnico e administrativo da ação: a otimização dos recursos disponibilizados, os padrões de qualidade dos resultados, a capacidade de atender à demanda.”

A eficácia é mensurada a partir da análise do alcance dos objetivos propostos, e a efetividade volta-se para o estudo do impacto das ações sobre a realidade que se quer mudar. Segundo Ávila (2001, p. 74), a efetividade é medida “[...] pela quantidade de mudanças significativas e duradouras na qualidade de vida ou desenvolvimento do público beneficiário da ação que o projeto ou a política foi capaz de produzir.”

No contexto das políticas públicas, a avaliação participativa é a que se aproxima da gestão social proposta. Esse tipo de avaliação transcende, vai além do simples fato de ouvir, coletar e disponibilizar informações e opiniões dos envolvidos, mas, exige processo de debate reflexivo entre gestores, profissionais e comunidade.

Importante salientar que a informação, o monitoramento e a avaliação compõem um mesmo eixo estruturante do SUAS, e esse eixo é tratado no texto da

PNAS como etapas articuladas e complementares de um sistema necessário à consolidação da Política de Assistência Social.

A política de recursos humanos é outro eixo fundamental do SUAS. No processo de inovação da gestão da Política de Assistência Social, a reestruturação e a revitalização dos quadros profissionais nas três esferas de governo se tornaram medidas fundamentais. A garantia da execução da política orientada pelo SUAS requer profissionalização e qualificação dos quadros de recursos humanos que operam os programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

Nesse sentido foi promulgada, em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), que representa avanço importante na gestão do trabalho. Embora ainda hoje não seja a versão completa e acabada, significa o primeiro esforço em definir mecanismos reguladores das relações de trabalho na Política de Assistência Social, tendo em vista a valorização e qualificação dos profissionais que atuam na área.

A NOB-RH propõe a gestão do trabalho direcionada para o alcance dos objetivos propostos na PNAS, qualidade dos serviços socioassistenciais prestados junto aos usuários e a consolidação dos seus direitos sociais, dependendo, portanto, da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos profissionais atuantes no SUAS.

A gestão do trabalho na Assistência Social a partir da NOB-RH é objeto do presente estudo e receberá tratamento especial no próximo subtítulo, compreendendo a necessidade dessa reflexão no interior da política, uma vez que essa norma não vem se efetivando como previsto.

Após a definição dos eixos teóricos estruturais do SUAS, a NOB-SUAS (2005) estabelece como funções da Política de Assistência Social a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa social e institucional de direitos sociais (MDS, 2005b).

A primeira função, proteção social, definida na PNAS, deve, sem prévia contribuição, prover redução de danos e prevenir incidências de agravos à vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana. Assim, deve garantir segurança de sobrevivência, acolhida, convívio familiar,

desenvolvimento da autonomia e segurança de benefícios materiais e em pecúnia²⁹ quando for o caso, todas dinamicamente articuladas.

A segurança de sobrevivência compreende ações que garantam aos indivíduos e às famílias renda suficiente para a manutenção da autonomia, das condições de vida digna e cidadã. A segurança de acolhida opera com a provisão de bens necessários à vida humana como alimentos, vestuário e abrigo para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade e risco social. Já a segurança de convívio familiar se configura nas ações voltadas ao fortalecimento e reestabelecimento de vínculos familiares e comunitários que por motivos diversos (inaceitação, intolerância, discriminação, conflitos relacionais) foram rompidos.

A segurança de desenvolvimento da autonomia exige ações voltadas para a potencialização de capacidades e habilidades para que indivíduos e grupos exercitem decisões, projetos de vida capazes de viabilizar a independência pessoal, superando vulnerabilidades que inviabilizam o protagonismo social e político. A segurança de benefícios materiais e em pecúnia consiste na garantia de provisão estatal, em caráter eventual, de benefícios para indivíduos e grupos expostos a vulnerabilidade e riscos temporários, incluindo emergência e calamidade pública.

A perspectiva da integralidade da proteção social diz respeito a várias dimensões e, em muitos casos, a complexidade das situações de vulnerabilidade e risco manifestadas pelos usuários e territórios, extrapolam o campo de atuação da Assistência Social, exigindo a articulação com as demais políticas públicas e intervenção inter-setorial. O princípio da inter-setorialidade no contexto da PNAS compreende romper com as barreiras entre as políticas setoriais, os saberes profissionais, as instituições governamentais e não governamentais, institucionalizando a cultura da gestão integrada e complementar.

A integralidade orienta-se pela definição de responsabilidades, de fluxos de referência³⁰ e contrarreferência³¹ entre os serviços de assistência social e destes com as demais ações das políticas setoriais, constituindo a rede socioassistencial, estruturada para o atendimento das demandas e necessidades

²⁹ O pagamento do benefício em pecúnia consiste na transferência de dinheiro direto à família e aos indivíduos.

³⁰ O termo referência compreende o trânsito do nível menor para o de maior complexidade, ou o encaminhamento feito pelo CRAS a qualquer serviço socioassistencial ou para outras políticas setoriais.

³¹ Contrarreferência, inversamente ao conceito de referência, compreende o trânsito do nível maior para o de menor complexidade, como por exemplo, os encaminhamentos do CREAS ao CRAS.

sociais no âmbito dos territórios. De acordo com Minhoto e Martins (2001, p. 90 apud KAUCHAKJE; DELAZARI; PENNA, 2007, p. 137), rede é um modelo de relações interorganizacionais públicas e privadas, o que,

[...] pressupõe por definição a ausência de relações hierárquicas. Isso se deve, dentre outras razões, à pretendida horizontalidade entre os diferentes saberes mobilizados pelos nós que a compõem, à necessidade de resguardar a autonomia de seus participantes e ao compartilhamento de informações, recursos e atribuições de que dependeria, no final das contas, a própria viabilidade e o sucesso da rede.

A rede socioassistencial é um conjunto de ações interligadas que passa a se constituir em unidade sustentadora do tecido social, possibilitando atendimento integral dos usuários.

A proteção social no campo da Assistência Social materializa-se ao organizar e oferecer de forma integrada programas³², projetos³³, serviços³⁴ e benefícios³⁵ socioassistenciais, capazes de promover aquisições materiais e sociais a indivíduos e famílias, oportunizando desenvolver potencialidades, protagonismo, autonomia e convívio social. Ela se realiza na rede socioassistencial, através de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade civil, reconhecendo a prevalência histórica da iniciativa privada nas ações sociais.

A proteção social desenvolvida pela rede pública e privada se organiza ainda em dois níveis de proteção social: básica e especial.

A proteção social básica (PSB) tem por objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades, aquisições e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, de privações e fragilidade de vínculos

³² Programas compreendem ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, potencializar os benefícios e serviços socioassistenciais (MDS, 2005b).

³³ Projetos caracterizam-se como investimentos econômico-sociais nos grupos populacionais em situação de pobreza, buscando subsidiar técnica e financeiramente iniciativas que lhes garantam meios e capacidade produtiva para a melhoria das condições de vida (MDS, 2005b).

³⁴ Serviços são atividades continuadas que visam à melhoria da vida da população e cujas ações estejam voltadas para as necessidades básicas da população. (MDS, 2005b).

³⁵ Os Benefícios são categorizados em: Benefício do Prestação Continuada (BPC), que consiste no repasse de um salário mínimo mensal ao idoso e à pessoa com deficiência que comprovem não ter meios para suprir a subsistência ou tê-la provida por sua família; Benefício Eventual, que visa ao pagamento de auxílio natalidade ou morte, ou para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária e; Transferência de Renda através de programas que visam ao repasse direto de recursos dos fundos de Assistência Social aos beneficiários, como forma de acesso à renda.

afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Esse nível de proteção prevê o desenvolvimento de projetos que compõem o Plano Brasil sem Miséria, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), os benefícios eventuais e os serviços de Proteção Social Básica, descritos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais³⁶, que são: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

Essas ações socioassistenciais podem ser executadas diretamente pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), unidade pública estatal de base territorial, e ainda por outras unidades básicas públicas e pelas entidades de assistência social da área de abrangência do CRAS.

O CRAS constitui-se em unidade da rede socioassistencial que além de oferecer os serviços de proteção social básica é responsável exclusivo pelo trabalho social com famílias (PAIF) e pela gestão da rede do seu território. Assim, o CRAS “[...] assume como fatores identitários dois grandes eixos estruturantes do SUAS: a matricialidade sociofamiliar e a territorialização.” (MDS, 2009a, p. 11).

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Os serviços da proteção social especial se subdividem em média e alta complexidade.

A proteção social especial de média complexidade compreende o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias. Esses serviços são executados diretamente pelo Centro de Referência Especializado de Assistência

³⁶ A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada pela Resolução CNAS 109 de 11 de novembro de 2009 (MDS, 2009b).

Social (CREAS), por unidade pública estatal, por outras unidades públicas e pelas entidades de assistência social, desde que referenciadas ao CREAS.

O Serviço Especializado para População em Situação de Rua deve ser executado preferencialmente pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP).

Compõem a proteção social especial de alta complexidade o Serviço de Acolhimento Institucional; o Serviço de Acolhimento em República; o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergência.

No contexto da proteção social, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais é resolução que representa grande avanço na definição das atenções da Política de Assistência Social. Ela normatiza todos os serviços que compõem o SUAS, a partir de uma matriz padronizadora, estabelecendo nomenclaturas e regulamentando os conteúdos das provisões de cada serviço.

Constituem a matriz padronizadora dos serviços socioassistenciais: nome do serviço; usuários; objetivos; provisões; aquisições dos usuários; condições e formas de acesso; unidades executoras; período de funcionamento; abrangência; articulação em rede; e impacto esperado. Após essa resolução, um conjunto de Orientações Técnicas sobre os serviços tipificados vêm sendo socializadas com a finalidade de subsidiar a organização e qualificação da oferta da proteção social básica e especial.

Vigilância socioassistencial constitui-se na segunda função da política de Assistência Social e tem como responsabilidade produzir, sistematizar e analisar as informações sobre as situações de vulnerabilidade e risco social que incidem sobre indivíduos e grupos familiares de um determinado território, bem como a cobertura e a qualidade dos serviços desenvolvidos pela rede socioassistencial local. Observa-se assim que se trata de importante instrumento de gestão, primordial para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação da política de Assistência Social.

Essa função é capaz de produzir conhecimentos sobre a realidade de cada família e indivíduo e as condições concretas de onde e como vivem. No início de 2014 o MDS publicou as Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, visando apoiar tecnicamente os municípios na implantação desse sistema.

Exige permanente articulação com as redes de serviços estatal e privada, que são, ao mesmo tempo, provedoras de informações sobre o território onde

atuam, e consumidoras de dados processados pela vigilância, necessários à estruturação do trabalho cotidiano. Assim, a vigilância socioassistencial constitui “[...] outro modo de olhar e quantificar a realidade social de municípios, estados e regiões brasileiras [...]” (MDS, 2013e, p. 25), quantificando e qualificando as demandas usuárias da política, a partir de:

Uma visão social inovadora, dando continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, os transformados em casos individuais, enquanto de fato são parte de uma situação social coletiva; as diferenças e os diferentes, as disparidades e as desigualdades.

Uma visão social de proteção, o que supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que as demandas usuárias estão sujeitas, bem como os recursos com que elas contam para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los.

Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, entendendo que as circunstâncias e os requisitos sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e autonomia. Isto exige confrontar a leitura macrosocial com a leitura micro social.

Uma visão social capaz de entender que a população tem necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim, uma análise de situação não pode ser só das ausências, mas também das presenças até mesmo como desejos de superar a situação atual.

Uma visão social capaz de identificar forças e não fragilidades que as diversas situações de vida possuam. (MDS, 2005a, p. 15).

“Assim, a constituição da vigilância socioassistencial pressupõe não apenas a organização da estrutura de gestão, mas, sobretudo, a implantação no cotidiano da gestão, da cultura do registro e do exercício sistemático de análise.” (MDS, 2013e, p. 35). O que esclarece a tentativa em romper com o tratamento fragmentado e isolado atribuído às informações relacionadas às demandas coletivas, aos usuários individualmente, às possibilidades, à produção e reprodução das desigualdades nos territórios e, principalmente, ao planejamento das ações da assistência social.

No desempenho dessa função, a Rede SUAS coleta e tabula dados com o objetivo de estruturar o orçamento por nível de proteção social, atender à demanda e expandir a oferta de programas, serviços e benefícios, assim como acompanhar a gestão dos estados e municípios.

A vigilância social se completa com duas matrizes conceituais tratadas na Política de Assistência Social e integrantes dos eixos estruturantes do SUAS. A primeira refere-se à informação; a segunda, ao monitoramento e avaliação, conforme definidos no SUAS, que supõe a uniformidade da Assistência Social em todo o território nacional, instituindo normativas para padronização nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação de resultados, nomenclatura dos serviços.

A terceira função da Política de Assistência Social é a defesa social e institucional dos direitos socioassistenciais. De acordo com a PNAS (MDS, 2005b, p. 40), são eles:

- Atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos;
- Direito ao tempo, isto é, o indivíduo ser considerado como qualquer outro humano que possui compromissos e horários de modo a acessar a rede de serviços com reduzida espera e de acordo com a necessidade;
- Informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo aqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas;
- Protagonismo e a manifestação de interesses;
- Oferta qualificada de serviço, o mais próximo possível do usuário;
- Convivência familiar e comunitária.

Cabe à rede socioassistencial pública e privada criar as condições necessárias à garantia desses direitos, bem como para o exercício das funções de proteção e vigilância social.

A NOB-SUAS (MDS, 2005b) define níveis de gestão para os estados, estabelecendo requisitos e responsabilidades para a organização da Assistência Social em cada esfera de governo. Quanto mais plenamente atendem às normas e orientações técnicas para gestão do SUAS, maiores as possibilidades de concorrer à expansão de recursos para implantação e ampliação dos serviços socioassistenciais, respeitando porém os critérios de partilha pactuados entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

Importante observar que os critérios de partilha de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social utilizam ainda como parâmetros: índice populacional, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda. Priorizam o

cofinanciamento para os estados e municípios com piores indicadores e altas taxas de vulnerabilidade social, calculados com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando-se as seguintes variáveis: famílias que residem em domicílios com serviços de infraestrutura inadequados; famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo; famílias com renda per capita inferior a meio salário mínimo com crianças e adolescentes na sua composição; famílias chefiadas por mulheres; famílias com membros desempregados; famílias com histórico de trabalho infantil; famílias com crianças e adolescentes fora da escola; famílias de baixa renda com pessoa idosa ou com deficiência na sua composição.

Esse processo, conhecido como pacto de aprimoramento da gestão do SUAS, utiliza como incentivo aos avanços da gestão índices criados pelo MDS, a exemplo do Índice de Gestão Descentralizado do SUAS (IGD-SUAS), que tem como indicadores: o alcance de metas pactuadas nacionalmente e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

O cálculo desse índice utiliza as informações lançadas pelos entes durante o preenchimento anual do instrumental eletrônico do Censo SUAS³⁷ dos CRAS, CREAS e entidades que compõem a rede socioassistencial, observando a atuação dessas unidades nos quesitos infraestrutura, composição de equipe de referência, serviços referenciados, gestão do território, público atendido, assim como informações inseridas nos instrumentais do demonstrativo físico-financeiro³⁸ e no plano de ação.³⁹

O IGD-SUAS-E aplica-se aos estados e o IGD-SUAS-M ao distrito federal e aos municípios, constituindo importante incentivo para consolidação do SUAS. Trata-se de recursos financeiros que podem ser aplicados na implantação e melhoria da vigilância socioassistencial, gestão da informação, gestão do trabalho e educação permanente dos profissionais do SUAS, gestão de serviços, realização de

³⁷ O Censo do Sistema Único de Assistência Social (CENSO SUAS), instituído pelo Decreto n. 7.334/2010, é um levantamento realizado pela Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) com o objetivo de permitir análise da implantação do SUAS em todo o Brasil. Consiste na aplicação de questionários, *on-line*, que permitem colher informações sobre infraestrutura, recursos humanos, recursos financeiros, aspectos institucionais junto aos gestores públicos e coordenação de CRAS, CREAS, Conselhos e gestão das entidades socioassistenciais (BRASIL, 2010).

³⁸ Demonstrativo físico-financeiro é um instrumental eletrônico criado para prestação de contas anual da aplicação dos recursos destinados ao Fundo de Assistência Social. De preenchimento obrigatório para o recebimento de recursos anuais.

³⁹ Plano de ação é outro instrumental eletrônico, onde estados, distrito federal e municípios inserem o planejamento do uso dos recursos provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social. De preenchimento obrigatório para recebimento de recursos anuais.

eventos para estudo e discussões acerca da Assistência Social, organização da estrutura funcional do SUAS, gestão integrada de serviços e benefícios e apoio ao funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Na organização da Política de Assistência Social, as esferas estaduais, municipais e distrital, obrigatoriamente precisam constituir estrutura para gestão do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, um sistema que registra informações sobre cada família de baixa renda, identificando seus membros, suas condições econômicas e sociais, situação escolar e de trabalho de cada pessoa da família, situação de moradia, entre outras informações, configurando-se em banco de dados e instrumento de vigilância social. O público alvo do CadÚnico são famílias com renda mensal de até meio salário mínimo⁴⁰ por pessoa; famílias com renda mensal total de até três salários mínimos; e famílias com renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais⁴¹ nas três esferas de governo. Pessoas que vivem em situação de rua, sozinhas ou com família, também podem ser cadastradas.

Através desse cadastro, as famílias podem ser selecionadas para participar dos vários programas sociais: Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Programa de Fomento a Atividades produtivas Rurais, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), Programa Bolsa verde, Programa Água para Todos, Programa Luz para Todos, assim como os benefícios: Tarifa Social de Energia, Telefonia Popular, Carta Social, Minha Casa minha Vida, Aposentadoria para Dona de Casa, Carteira do Idoso, Passe Livre para Pessoas com Deficiência, Isenção de Taxas para Concursos Públicos e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Visando incentivar a gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-BF), calculado a partir da capacidade dos municípios em efetivar as ações de revisão e atualização cadastral. O valor referente ao IGD-BF pode ser aplicado em

⁴⁰ O CadÚnico considera para efeito de cálculo o valor do salário mínimo nacional.

⁴¹ Os principais programas sociais são: Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Carteira do Idoso, Aposentadoria para Pessoas de Baixa Renda, Telefonia Popular, Isenção de Pagamento de Taxa de Inscrição em Concursos Públicos, Programa Cisternas, Água para Todos, Bolsa Verde, Programa Fomento às Atividades Produtivas Rurais, Programa Nacional de Reforma Agrária, Programa Nacional de Crédito Fundiário, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Programa Brasil Alfabetizados, entre outros. Cada um desses programas possui critério de renda específico, além dos estabelecidos para o público alvo do CadÚnico.

diversas atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do CadÚnico e do Programa Bolsa Família, incluindo aquisição de bens permanentes como equipamentos de informática, mobiliário, veículos e outros necessários à gestão do cadastro.

Após a instituição do SUAS, uma sequência de normas e orientações técnicas vêm sendo publicadas com o objetivo de preencher as lacunas deixadas no texto para a PNAS e também para atender à dinâmica das demandas sociais. Todas elas são importantes para a organização da Assistência Social. Algumas já foram mencionadas neste texto e outras merecem destaque, tais como: as Resoluções do CNAS n. 23, 24 e 237/2006, que disciplinam o funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e determinam a participação do usuário nesses colegiados; a Resolução 39/2010, que trata da regulamentação dos benefícios eventuais nos municípios; a Resolução CNAS 17/ 2011, que ratifica a composição das equipes de referência definidas pela NOB-RH/SUAS, reconhecendo outras categorias profissionais como trabalhadores do SUAS. (MDS, 2006a, 2006b, 2006c, 2010b, 2011b).

Em termos organizativos da Assistência Social, a Lei 12.435 de 2011, que complementa o texto da Lei 8.742/1993, integrando o SUAS à Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), é o documento com maior significado, tendo em vista o recorte temporal da presente pesquisa. Essa lei representa a legitimação do Sistema Único de Assistência Social, reconhece as três funções essenciais da política (proteção social, vigilância socioassistencial e defesa dos direitos socioassistenciais), amplia os objetivos da Assistência Social, trata da estruturação das unidades públicas estatais e, principalmente, define as obrigações de cada ente federado no processo de implantação, apoio técnico e o cofinanciamento da gestão descentralizada (BRASIL, 2011, 1993).

Da mesma forma, a Norma Operacional Básica do SUAS⁴², aprovada pela Resolução CNAS n. 33 de 12 de dezembro de 2012, incorpora todo o arcabouço legal desenvolvido a partir do SUAS e evidencia a definição de instrumentos de gestão orçamentária e financeira para seu aprimoramento, passando a valorizar o estágio de organização desse sistema para definir níveis de gestão dos estados, distrito federal

⁴² A Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada em 2012, é fruto de construção coletiva, elaborada mediante sugestões encaminhadas por meio de consulta pública e eventos realizados em todo o Brasil, com a participação de gestores, conselheiros, profissionais da união, dos estados, distrito federal e municípios, além de contribuições de núcleos de estudos, pesquisas e unidades acadêmicas de todas as regiões do país.

e municípios, reconhecendo e respeitando as diversidades e desigualdades socioeconômicas, políticas, culturais e territoriais da nação (MDS, 2013f).

A NOB-SUAS (2012) representa o amadurecimento e a clareza da organização da Política de Assistência Social que se pretende e que se faz necessária para consolidar direitos sociais e qualificação da proteção social enquanto responsabilidade da política. Impõe um conjunto de mudanças e adequações que exige dos Estados revisão nas estruturas organizativo-funcionais para consecução da Política de Assistência Social.

A partir dessa NOB-SUAS, iniciou-se na Política de Assistência Social o processo de reordenamento dos serviços enquanto trabalho necessário ao aprimoramento da gestão. O reordenamento consiste em unificar as regras de oferta dos serviços através de ações integradas à realidade dos territórios de atuação, considerando-se a rede socioassistencial e a inter-setorial, reconhecendo entre os usuários aqueles que se encontram nas situações prioritárias⁴³ e que devem ser incluídos nas ofertas.

O reordenamento da rede socioassistencial, com base no território vivido e nas funções da PNAS, é uma das condições para superar a fragmentação e a pulverização na gestão dessa política, o que supõe adoção de mecanismos que possibilitem ampliar a cobertura nos territórios de referência e integralizar ações que provoquem impacto positivo nos processos geradores dos carecimentos relativos às necessidades humanas. (COLIN; SILVEIRA, 2007, p. 157).

O capítulo IV artigo 24 da NOB-SUAS estabelece o pacto de aprimoramento do SUAS, firmado entre a união, os estados, distrito federal e municípios, compreendendo a responsabilidade de cada ente na elaboração de pacto quadrienal, com acompanhamento e revisão anual das prioridades e metas estabelecidas a partir de:

- Definição de indicadores;
- Definição de níveis de gestão;
- Fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;

⁴³ Dentre os usuários que se encontram em situação prioritária estão indivíduos e famílias vivendo em situação de isolamento social, trabalho infantil, convivendo com a violência e negligência, fora da escola, em situação de acolhimento, cumprindo medidas socioeducativas, em meio aberto, egressos do cumprimento de medidas socioeducativas, em situação de abuso e exploração sexual, em situação de rua, com vulnerabilidades que dizem respeito às pessoas com deficiência.

- Planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- Apoio entre a união, os estados, o distrito federal e os municípios, para o alcance de metas pactuadas e;
- Adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação. (MDS, 2013f).

A perspectiva posta para este estudo tem ênfase na definição da organização da Assistência Social nos municípios, considerando-se essa esfera o local onde os usuários vivem, acessam a política e necessitam de proteção.

Nos municípios, a organização da Assistência Social compreende ainda a estruturação de órgão gestor, plano, fundo e conselho municipal de Assistência Social. O artigo 12 da NOB-SUAS (MDS, 2013f) define as responsabilidades comuns à união, aos estados, municípios e distrito federal na organização e no desenvolvimento da política, assim como o artigo 17 trata especificamente das responsabilidades dos municípios na área.

O órgão gestor da Política de Assistência Social nos municípios representa a estrutura administrativa, física, humana e orçamentária responsável pela coordenação única das ações do SUAS, pelo planejamento, acompanhamento, organização, implantação, execução e reordenamento dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

Cabe ao órgão gestor a elaboração do Plano de Assistência Social a cada quatro anos, de forma participativa e sob revisão sistemática, a partir de informações e dados relativos às vulnerabilidades e riscos sociais, produzidos, interpretados e analisados pela vigilância social, que vão dar corpo ao diagnóstico socioterritorial, fundamental para compor o planejamento dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. É também instrumento estratégico que define as ações prioritárias, recursos humanos, estrutura física e material, zelando pelos princípios, diretrizes e pelos eixos estruturantes do SUAS: matricialidade sociofamiliar, relação público-privado, territorialização, descentralização, controle e participação social.

O Fundo de Assistência Social deve ser regulamentado em lei e gerido de forma compartilhada pelo gestor municipal e pelo Conselho de Assistência Social. Consiste nas contas bancárias criadas especificamente para alocar recursos financeiros provenientes dos fundos nacional e estadual, bem como recursos próprios do município que compõem o orçamento da Assistência Social.

Os recursos são aplicados nas despesas correntes das ações desenvolvidas pelas redes pública e privada, respeitando os pisos⁴⁴ da proteção social pactuados no plano de Assistência Social.

O órgão gestor deve garantir a instituição e o funcionamento do Conselho de Assistência Social, uma instância deliberativa de controle social da política, corresponsável pelo planejamento, fiscalização das ações em consonância com as diretrizes definidas no Plano de Assistência Social. É encarregado, ainda, de convocar e realizar, juntamente com o gestor, as Conferências de Assistência Social. É composto de forma paritária entre o poder público e a sociedade civil.

Há que se considerarem os avanços legais e conceituais ocorridos na Assistência Social nas duas últimas décadas, particularmente a partir da PNAS (MDS, 2005b), assim como o esforço de quem defende, trabalha e planeja buscando a consolidação dessa política pública no Brasil. Mas ainda é preciso enfrentar desafios imponentes, como encontrar fórmulas de compatibilizar os interesses do capitalismo contemporâneo com os direitos socioassistenciais para a maioria da população, e, ainda, promover mudança de concepção da política seletiva e de apartação (destinada a quem possui insuficiência e ausência de renda e vive situações de violência), por parte daqueles que ocupam o poder político e econômico, para o acesso universal, democrático e de cidadania.

Contudo, a organização da Política de Assistência Social nos estados, principalmente nos municípios, exige investimento em tecnologia, implantação de estrutura física e material das unidades estatais, dotação orçamentária para os fundos, e principalmente qualificação de recursos humanos e saber científico para a correta leitura da realidade e capacidade de planejar o trabalho social que assegure direitos socioassistenciais.

1.2 A importância da NOB-RH/SUAS

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), aprovada na Resolução n. 269 de 13 de dezembro de 2006 (MDS, 2006d) e publicada através da Resolução n. 1 de

⁴⁴ Piso constitui-se denominação formal prescrita na PNAS. Refere-se aos custos dos serviços socioassistenciais determinados em lei abrangendo ampla rede de atividades. Estes custos podem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal a partir do momento em que o gestor não ficar atento à questão orçamentária.

janeiro de 2007 (MDS, 2011a), compõe o conjunto de normativas que regulamentam e organizam a Política de Assistência Social no território brasileiro. Estabelece a gestão do trabalho na área, representando avanço no que diz respeito à profissionalização dessa política “[...] com vistas a garantir aos usuários do Sistema Único de Assistência Social serviços públicos de qualidade.” (FERREIRA, 2011, p. 13).

Institui a política de recursos humanos enquanto eixo sustentador do SUAS, necessário diante do aumento expressivo do número de profissionais, e ordenador dos processos de trabalho em construção na área, alinhado com as inovações conceituais, metodológicas e estruturais que norteiam a implantação e ampliação de programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais comprometidos com a participação e inclusão social dos usuários da Política de Assistência Social.

Desde a promulgação da LOAS (1993) a questão dos recursos humanos compõe o debate na área. Na I Conferência Nacional de Assistência Social (1995), foram deliberadas propostas para a implantação de política de desenvolvimento de recursos humanos, através da instituição de programas de capacitação técnico-política e administrativa para qualificação sistemática e continuada dos profissionais.

Durante a II Conferência Nacional⁴⁵ (1997), a Diretora do Departamento de Desenvolvimento da Assistência Social da SAS na época, Alba Maria Pinho de Campos, proferiu palestra abordando a importância da profissionalização da política, como forma de romper com o amadorismo e o voluntarismo sempre presentes na trajetória da Assistência Social, ressaltando a necessidade de se criar estrutura e organização governamental com capacidade gerencial, com a composição de equipes técnicas compatíveis ao planejamento e execução de ações da Assistência Social.

No relatório desse evento destaca-se a deliberação n. 66, que definiu prazo de até o ano de 1998 para os municípios constituírem suas equipes de trabalho, via concurso público, cabendo aos estados e à união manter em seus quadros equipes

⁴⁵ A II Conferência Nacional de Assistência Social, realizada de 09 a 12 de dezembro de 1997, teve como tema “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos”.

para oferecer aos municípios assessoramento técnico até que esses se organizassem (o que não aconteceu).

Com o tema “Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios”, a III Conferência Nacional (2001) estabeleceu várias deliberações relativas à gestão do trabalho através de: implantação de política nacional de capacitação continuada para conselheiros, gestores, profissionais contratados, prestadores de serviço e parlamentares nas três esferas de governo, financiada com recursos do Fundo Nacional; elaboração conjunta da política de capacitação pelo Ministério Público, por gestores, conselheiros e universidade; repasse de recursos do FNAS para os fundos municipais para garantir quadro efetivo de recursos humanos; criação de fóruns de formação continuada para profissionais da área e; composição de equipes multidisciplinares, garantindo nelas a presença do assistente social.

A IV Conferência (2003), convocada sob o tema “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”, debateu e deliberou pela realização de concurso público para contratação de recursos humanos especializados e multidisciplinares, em todas as esferas de governo, visando estruturar e operacionalizar o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, assegurando também profissional qualificado para a secretaria executiva dos conselhos. Essa Conferência determinou pela Política Nacional de Assistência Social publicada em 2004 e organizada na Norma Operacional Básica de 2005, instituindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que tem como um dos principais eixos a política de recursos humanos.

A V Conferência, realizada dos dias 05 a 08 de dezembro de 2005, apresentou como tema “SUAS-Plano 10: Estratégias e metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social”, deliberando sobre as metas da gestão do SUAS incluindo a elaboração e aprovação de norma operacional para recursos humanos.

As recorrentes deliberações das Conferências resultaram na elaboração e aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (2006), o que representa uma significativa mudança legal na história da Assistência Social e o reconhecimento dos profissionais como elemento central, fonte de energia e materialização do SUAS. Essa norma apresenta princípios e diretrizes para a gestão do trabalho na política, e dedica especial atenção à qualificação, valorização e garantia de condições condignas de trabalho aos profissionais.

Importante ressaltar que mesmo depois da aprovação da NOB-RH/SUAS, as Conferências⁴⁶ realizadas nos biênios seguintes continuaram debatendo a política de recursos humanos, com destaque para a VIII Conferência de Assistência Social realizada em 2011, que tratou sobre o tema “Avanços na consolidação do SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”, dedicando um eixo de discussão para a gestão do trabalho.

A NOB-RH/SUAS estabelece como princípios e diretrizes: a gestão do trabalho; o compromisso ético para os trabalhadores do SUAS; as equipes de referência; a política nacional de capacitação; os planos de carreira, cargos e salários; o ordenamento do trabalho nas entidades socioassistenciais; o cofinanciamento da gestão do trabalho; a responsabilidade dos estados na organização da política de recursos humanos e; a implantação do cadastro nacional dos trabalhadores.

A gestão do trabalho proposta pela NOB-RH tem como fundamentos organizativos: a composição das equipes de referência para o planejamento e execução dos serviços; a regulação das relações de trabalho na área; a educação permanente dos profissionais, com vistas ao desenvolvimento de competências e habilidades necessárias à realização das ações sociais viabilizadoras de direitos e respostas técnicas, éticas e políticas às necessidades dos usuários e; a qualificação das estruturas institucionais do SUAS.

O termo equipe de referência designa os profissionais de nível superior, médio e fundamental que integram os grupos de trabalho necessários para desenvolver as funções da gestão do SUAS, realizar os programas, projetos, benefícios e serviços socioassistenciais oferecidos nas unidades estatais e nas entidades e organizações de assistência social. Trata-se de equipe reconhecida pelos usuários como referência de proteção social e certeza do acolhimento e atendimento das suas necessidades de forma direta e também indireta, criando-se, assim, vínculos entre eles.

As equipes de profissionais do SUAS

[...] são referências de proteção social para as famílias e indivíduos, que têm nas equipes a certeza de que encontrarão respostas qualificadas para as suas necessidades. Uma referência, portanto, construída a partir de conhecimentos técnicos específicos e de uma

⁴⁶ Trata-se das Conferências de Assistência Social dos anos de 2007, 2009, 2011 e 2013.

postura ética que, ao acolher as necessidades sociais dos cidadãos como direito, acenam em direção a horizontes mais acolhedores, compartilhados e de maior autonomia. (FERREIRA, 2011, p. 26).

Cada equipe de referência é encarregada de intervir junto a um determinado número de usuários, atuando de forma a superar as situações de vulnerabilidade e risco presentes na vida de famílias e indivíduos. Compor uma equipe de referência requer do profissional a responsabilidade “[...] da construção de processos interventivos que promovam o protagonismo dos usuários e o fortalecimento de práticas democráticas, participativas, inclusivas e da cultura de direitos.” (MDS, 2013b, p. 15).

As equipes são compostas por diferentes categorias profissionais com conhecimentos e habilidades que se complementam na realização do trabalho social composto pela leitura da realidade e pelo planejamento da intervenção adequada diante da complexidade da situação vivida pelos usuários. Trata-se, portanto, de equipe multiprofissional para desenvolver trabalho interdisciplinar, cuja tônica é “[...] o trabalho de integração das diferentes áreas do conhecimento, um real trabalho de cooperação e troca, aberto ao diálogo e ao planejamento.” (NOGUEIRA, 1988, p. 26).

A NOB-RH/SUAS representa importante avanço no campo da Assistência Social configurando-se em instrumento legal e estratégico para romper com a ausência de profissionalismo sempre presente na Assistência Social, impondo a garantia de serviços públicos de qualidade e contínuos. Regula as condições de trabalho, exigindo efetivação de vínculos trabalhistas, estabilidade no emprego e, no caso das unidades estatais, contratações precedidas de concursos públicos, como forma de combater contratos temporários, terceirização e baixos salários que levam à desqualificação e interrupção do trabalho social.

A norma é marco político institucional na gestão do trabalho, que impõe aos gestores da Política de Assistência Social, dos três níveis de governo, o compromisso com a educação permanente dos profissionais e a composição dos quadros de pessoal, superando as formas tradicionais do trabalho social mais tutelador.

Contudo, concorda-se com Couto (2011, p. 58) quando afirma que a NOB-RH “[...] não é a definição ideal e acabada frente às necessidades de recursos humanos para o funcionamento adequado do SUAS [...]”. Apesar dos quase dez anos de aprovação, a NOB-RH/SUAS ainda se constitui em equação a ser efetuada pela

Administração Pública, pois a sua consolidação não se dissocia, de forma mágica, da natureza histórica da Assistência Social, da política econômica e nem da reforma do Estado em curso.

Estudo realizado pelos Núcleos de Pesquisa dos Programas de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e do Rio Grande do Sul, e Universidade Federal do Maranhão, organizado por Couto (2011, p. 57) revela que a questão dos recursos humanos permanece um desafio para os gestores públicos, particularmente para os dos municípios, em razão de características próprias da Assistência Social brasileira, pela sua tradição “[...] de não-política, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompam com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho na área.”

A trajetória histórica da Assistência Social, marcada pela forte presença do trabalho voluntário e de pessoas sem formação específica para atuar, ainda se reflete na profissionalização das ações na área, revelando que as culturas da filantropia, da benemerência e do favor permanecem na compreensão e no trato da Assistência Social pelos governantes, por grande parcela da sociedade civil, incluindo os usuários, por muitos profissionais que planejam e desenvolvem a política.

É comum, não só no contexto dos municípios, mas também nas demais esferas governamentais, deparar-se com intervenções de representantes do Poder Executivo e Legislativo para privilegiar pessoas e grupos de pessoas através do fornecimento de algum benefício e serviço. Alguns chegam a extrapolar o campo da Assistência Social, configurando total descon sideração a normas, orientações e fluxos de atendimento estabelecidos para o funcionamento legal da política.

Também se torna importante observar como é frequente a presença das primeiras damas dos municípios à frente da gestão da Política de Assistência Social e, quando não, assim mesmo interferem no que deve e no que não deve ser realizado, quem deve e quem não deve ser atendido nos serviços, benefícios e programas, baseando-se em solicitações eleitoreiras.

A experiência vivenciada na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo permite registrar que durante a primeira década da LOAS, dos 23 municípios da região administrativa de Franca/SP, em cem por cento dos municípios de pequeno porte I (com população até 20.000 habitantes), as ações da Assistência Social eram delegadas a um único profissional, na maioria assistente

social, responsável pelo planejamento e execução da política, e em alguns casos esse profissional era responsável ainda pelos atendimentos da saúde e apoio às primeiras damas nos Fundos Sociais de Solidariedade⁴⁷.

Essa realidade se agrava quando se faz a leitura dos dados desse período⁴⁸ e se constata as condições de trabalho incertas no que tange aos vínculos trabalhistas, cargas horárias, ausência de formação continuada e até exercício ilegal de profissões⁴⁹. Couto (2011, p. 57) revela ainda que a maioria dos municípios brasileiros, “[...] sendo de pequeno porte, contam com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados.”

O Censo SUAS implantado em 2007, logo após a aprovação da NOB-RH, consiste em ferramenta de gerenciamento que produz e dissemina informações com vista a contribuir para o aprimoramento da gestão da Assistência Social no território nacional. Operacionalizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), desenvolve e aplica questionários distintos para pesquisa de dados referentes a infraestrutura, recursos humanos, recursos financeiros e aspectos institucionais dos CRAS, CREAS, Centro Pop, Órgão Gestor, Conselhos e Entidades de Assistência Social, utilizando como metodologia o regime de colaboração entre união, estados, distrito federal e municípios.

Durante a leitura das informações do Censo SUAS do período de 2007 a 2013, observou-se que houve aumento significativo no quadro de pessoal trabalhando na Assistência Social, particularmente nos municípios, crescendo as contratações via concurso público; no entanto, a criação de cargos comissionados foi o que mais aumentou. Houve ampliação do número de profissionais de nível superior nas equipes de referência, as contratações de nível médio mantiveram-se estáveis,

⁴⁷ Os Fundos Sociais de Solidariedade (FUSSOL) constituem unidades estatais criadas em lei pelos municípios do Estado de São Paulo, são presididos pelas primeiras-damas e coordenados pelo Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (FUSSESP) presidido pela primeira-dama do Estado. Historicamente esta instituição encarrega-se de desenvolver gratuitamente projetos de qualificação profissional, campanhas de agasalho e outras de ordem caritativa, diretamente ligada aos Gabinetes do Governador e dos Prefeitos.

⁴⁸ Foram analisados os Planos Plurianuais Municipais de Assistência Social dos anos de 1999 a 2002, dos 23 municípios da Região Administrativa de Franca/SP, constatando-se nos quadros de recursos humanos a presença de primeiras-damas e pessoas ocupando cargos comissionados, sem formação de nível superior, respondendo pela gestão da Política de Assistência Social, assim como, categorias profissionais sem contrato formal de trabalho e acumulando atividades de diversas políticas setoriais.

⁴⁹ Encontraram-se no quadro de pessoal dos municípios pessoas sem formação de nível superior, realizando atendimentos e intervenções individuais, acompanhamento de grupos e visitas domiciliares aos usuários da Política de Assistência Social.

mas reduziu-se o percentual de trabalhadores de nível fundamental. Também foi expressivo o contingente de profissionais admitidos por meio de contratos e processos seletivos temporários, demonstrando que as diretrizes da NOB-RH e as legislações que disciplinam o serviço público não estão sendo cumpridas.

Com intuito de avançar na consolidação do SUAS, a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) aprovou a Resolução 4/2010, estabelecendo metas de desenvolvimento para os CRAS, a serem cumpridas entre os anos de 2008 a 2013, determinando a implantação gradual de estruturas de recursos humanos, físicos, materiais e de organização das atividades.

Utilizando as determinações dessa resolução como indicadores, a presente Secretária Municipal analisou os Planos de Assistência Social dos Municípios da Região Administrativa de Franca, referentes aos anos de 2012 a 2014 e observou avanço nos quesitos estrutura física e recursos materiais, mediante aluguel de espaço físico para funcionamento dos CRAS e aquisição de recursos materiais para a realização do trabalho. Mas, no que se refere à organização das atividades dessas unidades, PAIF e gestão do território, os serviços não foram concretizados. Importante acrescentar que, em contato direto com os profissionais envolvidos com esta questão, observa-se que eles não só não mencionam as ações pertinentes, assim como, subjetivamente, não sabem executá-las. Outro fato observado diz respeito às equipes de referência, que apresentam grande defasagem de profissionais, particularmente no que se refere aos de nível médio.

Procurando compreender os fatores que justificam o não cumprimento da resolução pelos municípios, constatou-se que a lei de criação de cargos e funções dos municípios não contempla a contratação de educador social, orientador social e nem dos demais profissionais para desenvolver funções administrativas de gestão financeira, orçamentária e de informação. Concursos e processos seletivos para essas funções são inviabilizados, o que contrapõe as exigências prescritas na NOB-RH para compor as equipes de referência dos CRAS, levando à necessidade de revisão da lei. Há ainda o argumento do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, tema que será abordado a seguir.

Importante salientar que durante a presente pesquisa constatou-se que essa situação se repete no interior das demais políticas públicas, de forma mais visível na Saúde e na Educação, que possuem políticas de recursos humanos instituídas anteriormente à Assistência Social; no entanto, enfrentam as mesmas

fragilidades aqui apresentadas quando o assunto é a composição de quadro de pessoal no nível de exigência estabelecido nas normas vigentes.

Além da herança histórica que explica, em grande parte, a ausência de profissionais em quantidade e capacidade técnica-operacional na Assistência Social, não se pode deixar de mencionar o contexto contemporâneo das relações de trabalho no qual a NOB-RH/SUAS se insere.

O trabalho no seu sentido mais amplo consiste no “[...] conjunto de atividades intelectuais e manuais, organizadas pela espécie humana e aplicadas sobre a natureza, visando assegurar a sua subsistência.” (PINTO, 2010, p. 15). O mesmo autor reconhece como outra função do trabalho o fator psíquico, configurando-se em um importante alicerce de constituição do sujeito e de sua rede de significados. O trabalho processa conhecimentos, realizações e inteligência ligados à identidade e à subjetividade. Sempre foi e permanece sendo executado por homens e mulheres.

Para as autoras Silva e Yasbek (2008, p. 11), a partir das décadas de 1980/1990, vive-se o terceiro momento⁵⁰ da construção histórica do trabalho no Brasil, desencadeado pela crise fiscal-financeira que levou ao desmonte do projeto desenvolvimentista nacional para adesão ao projeto baseado no ideal liberal internacionalista, provocando elevação dos índices de desemprego e agravamento da situação da pobreza e das desigualdades sociais. Principalmente a partir dos anos de 1990, verifica-se o “[...] alinhamento do Brasil ao movimento geral de globalização financeira e a implementação de um conjunto de reformas: reforma administrativa do Estado, abertura comercial e financeira; privatizações, desregulamentação das relações de trabalho.”

Pochman (2008, p. 57-73) considera esse momento vivenciado no mundo do trabalho uma fase de “[...] profundas transformações, que se encontram fortemente influenciadas por uma terceira revolução tecnológica.” Houve desvalorização do trabalho e crise do emprego, que, na visão do autor, só podem ser superadas pela reação social das “[...] instituições de representação de interesses, como partidos políticos e sindicatos.” Considera ainda que “[...] sem a recuperação do Estado, dificilmente haverá saída menos degradante para o trabalho, sobretudo com os grandes monopólios internacionais a interceder em qualquer país do mundo.”

⁵⁰ Para as autoras, o primeiro momento de construção do trabalho compreende o período de 1888 a 1930 com a passagem do trabalho escravo para o trabalho livre. O segundo momento compreende os anos de 1930 a 1980, marcado pelo aprofundamento da industrialização e a regulação das relações de trabalho.

Esse contexto coincide com o esgotamento dos modelos de processo de produção taylorista⁵¹ e fordista⁵², baseados na produção em série e em massa para maior confecção e otimização de tempo e custos. O modelo de produção enxuto, fundamentado no investimento em tecnologia, telecomunicação e informatização, substitui o trabalho humano pelo trabalho da máquina, reduz postos ocupacionais e exige profissionais capacitados, qualificados e polivalentes para operar o mundo tecnocientífico, denominado reestruturação produtiva.

Concorda-se com Morin (2013, p. 314) quando ele afirma que:

Sob o efeito da automatização e da robotização nas fábricas, o trabalho físico que utiliza energia humana (principalmente a do operário) está diminuindo. O próprio trabalho industrial está diminuindo em benefício do desenvolvimento dos serviços e do impulso do trabalho informacional e informatizado.

Processo que embora mais evidenciado nos setores produtivos, passou a ser notado também no setor público, exigindo dos profissionais que atuam nas políticas sociais, novas competências traduzidas na exigência de aumento da escolaridade, conhecimentos gerais, capacidade de planejar e comunicar, habilidades para trabalho em equipe, flexibilidade, acesso à informação, capacidade de decisão, valorização de traços de personalidade como responsabilidade, criatividade, iniciativa, espírito crítico e propositivo.

Antunes (2008, p. 46) complementa afirmando que “[...] onde havia uma empresa concentrada, pode-se, através do incremento tecnológico-informacional, criar centenas de unidades interligadas pela rede, com número muito mais reduzido de trabalhadores e produzindo muitas vezes mais.” Mudanças que afetam todos os setores, incluindo o público, que passou a lidar com a redução dos postos de trabalho, crescimento do trabalho informal e terceirizado, relações de trabalho incertas e baixa remuneração.

⁵¹ O Taylorismo consiste no modelo de organização do trabalho desenvolvido por Frederick Winslow Taylor (1856-1915), baseado na divisão técnica do trabalho humano na produção industrial com ênfase na redução de tempo despendido nas tarefas como forma de aumentar a produção e os lucros que perpassam a gestão do trabalho em todos os tipos de organizações, desde a industrial, a agrícola, comercial, até a governamental.

⁵² O Fordismo de Henry Ford (1862-1947) consiste no modelo de produção voltado para a ampliação de inovações tecnológicas e organizacionais com o objetivo da produção em larga escala através da implantação de linhas de produção em série.

No contexto do setor estatal, a Reforma Administrativa⁵³ realizada a partir dos anos de 1990, tem levado à redução dos concursos e contratações de servidores nas três esferas de governo, fragilizando a máquina pública no atendimento da demanda social por bens e serviços. Ganham ênfase as funções do planejamento e da gestão com exigências por resultados e cumprimento de metas, sem, contudo, compor as bases materiais, políticas, econômicas e de recursos humanos necessárias ao trabalho das políticas públicas.

Nesse processo, foi aprovada a Lei Camata⁵⁴ (1995) que disciplina no artigo 169:

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (BRASIL, 2000),

A Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) estabeleceu o percentual de até 60% para gastos públicos com quadro de pessoal, cujo descumprimento passou a ser objeto de ação criminal e perda da legitimidade eleitoral, possibilitando ainda a contratação de pessoal por meio de empresas terceirizadas para a realização de diversas atividades no setor estatal. Determina ainda “[...] que as despesas decorrentes de gastos com terceirização devem compor as despesas de pessoal na folha de pagamento, para efeito de limite de gastos.” (MARTINS; MOLINARO, 2013, p. 1671).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determinou o acompanhamento sistemático do Ministério da Fazenda sobre os gastos efetuados pelas esferas de governo, através dos relatórios de gestão fiscal elaborados a cada quatro meses. O limite para gastos com pessoal trata-se de limite máximo, calculado como percentual da Receita Corrente Líquida (RCL). Dessa forma, são valores determinados para o poder executivo em cada esfera de governo. Conforme Nogueira (2006, p. 153), “[...] 37,9%, de um total de 50%, na esfera de governo da União; 49%, de um total de 60%, na estadual e; 54%, de um total de 60%, na municipal.”

⁵³ A Reforma Administrativa do Estado Brasileiro nos anos de 1990 configurou-se num conjunto de medidas para reduzir custos e tornar o setor estatal mais eficiente, através da implantação de uma administração pública mais gerencial e menos burocrática. Segundo Pereira e Motta (1981, p. 9), “Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.”

⁵⁴ Lei Camata (de autoria da Deputada Federal Rita de Cássia Paste Camata) refere-se à Lei Complementar n. 82, de 27 de março de 1995, que foi regulada na Lei Complementar n. 6, de 31 de maio de 1999; e por último, pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O mesmo autor (NOGUEIRA, 2006, p. 154) explica que a LRF define também os chamados limites prudenciais que “[...] correspondem a 95% do limite máximo. Quando são alcançados os limites prudenciais, o ente federativo está proibido, por exemplo, de aumentar salários e vantagens dos servidores ou criar novos cargos.” No caso dos municípios, o cálculo é 95% de 54%, equivalendo a 51,3%. Esse cálculo é feito para todo o quadro de recursos humanos das Administrações e não específico para cada área, inserindo servidores públicos ativos e inativos.

A Reforma Administrativa do Estado contou ainda com a Emenda Constitucional n. 19, de junho de 1998, instituindo mais de cem modificações legislativas, com o objetivo de:

[...] reduzir o quadro de servidores públicos; conter os gastos públicos em virtude da crise fiscal; permitir aprovação de medidas para demissão voluntária; limitar despesas com pessoal; e ampliar condições para contratação temporária. Esta nova legislação abre a possibilidade de demissão do servidor por insuficiência de desempenho ou excesso de quadros, promove mudanças no regime previdenciário do servidor e abre a possibilidade de contratação de Organizações Sociais (OS), para a realização das atividades públicas inerentes ao Estado [...]. (MARTINS; MOLINARO, 2013, p. 1671).

Essa Emenda abriu também a possibilidade de demissão do servidor público concursado quando este não apresentar desempenho pleno⁵⁵ na função para a qual foi aprovado, e a legalização da contratação de Organizações Sociais⁵⁶ (O.S.) para a realização de atividades inerentes ao Estado.

Essas mudanças têm impacto na vida das pessoas economicamente ativas, no seu estado de saúde e no seu trabalho. Existem muitos estudos que apontam para o aumento dos casos de adoecimento dos trabalhadores dos serviços públicos e privados em detrimento das condições e relações de trabalho atuais. O desgaste físico e emocional provocado pela dependência do trabalho como forma de subsistência agrava-se diante das exigências do permanente aprimoramento profissional, da pressão da concorrência, do aumento da produção, da necessidade do desenvolvimento de habilidades e criatividade, além das questões de gênero, idade e etnia.

⁵⁵ O desempenho pleno é avaliado durante o estágio probatório de três anos para todos os servidores e empregados públicos admitidos por concurso público.

⁵⁶ Organizações Sociais (O.S.) e Organizações Sociais da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que, “[...] embora não pertencentes organicamente ao aparelho do Estado, são entidades prestadoras de serviços públicos que se relacionam com este através de um tipo de contrato específico.” (MARTINS; MOLINARO, 2013, p. 1672).

Pesquisa realizada por Lúcia Freire (2006, p. 47) demonstra que, nesse movimento,

[...] os trabalhadores vão assumindo novas responsabilidades e uma grande carga de sofrimento psíquico. Esse processo resulta na ampliação do desgaste físico e mental do trabalhador, crescendo o exército de mutilados e de mortos prematuramente. Tais perdas são identificadas mesmo entre os trabalhadores centrais, pela constante intensificação do trabalho e por viverem sob ameaça da expulsão da posição. Os resultados negativos também se verificam: na precarização das condições de vida da classe que vive do seu trabalho; na progressiva redução de direitos previdenciários, de recursos e de investimentos e apoio às políticas públicas de saúde ao trabalhador; nas condições de trabalho dos profissionais e serviços voltados para o atendimento desses problemas.

Situação essa que se reproduz entre os trabalhadores das políticas públicas. É significativo o número de profissionais que se afastam das funções para tratamento de saúde. Santos Filho e Barros (2007, p. 47) apresentam dados de pesquisa realizada junto ao Sistema Único de Benefícios do Ministério da Previdência Social, em 2004, mostrando que os principais Códigos Internacionais de Doenças aplicados nos afastamentos de trabalho por mais de quinze dias referem-se a problemas de distúrbio mental/comportamental, com prevalência de depressão e dorsalgia.⁵⁷

Vários estudos vêm sendo desenvolvidos para garantir a qualidade de vida no trabalho também denominado trabalho humanizado, voltado ao desenvolvimento de estratégias nas relações e condições de trabalho que assegurem o bem-estar e a satisfação dos profissionais de uma instituição.

Contrariando a lógica que orienta a Reforma Administrativa do Estado, a NOB-RH/SUAS (2006) foi elaborada para inovar e garantir a profissionalização e a gestão do trabalho assentadas na ampliação dos recursos humanos, através de vínculos trabalhistas legais e estáveis como forma de aprimorar e assegurar qualidade e cobertura dos serviços socioassistenciais.

Esta tarefa exige Estado forte e organizado para garantir à população em situação de vulnerabilidade e de risco social, atendimento e acesso a bens,

⁵⁷ Dorsalgia (ou "dor nas costas") pode provir dos músculos, nervos, ossos, articulações ou outras estruturas ligadas à coluna vertebral. A dor pode ser constante ou intermitente, localizada ou difusa. Pode ter características em picada ou ardor. A dor cervical pode deslocar-se pelo braço e mão e parte superior das costas. Na parte inferior pode deslocar-se pela perna e pé e incluir fraqueza e dormência (DORSALGIA..., 2016).

serviços e direitos socioassistenciais. Às avessas dessas garantias constata-se, nos dias de hoje, o Estado com grandes dificuldades de (re)compor suas bases políticas, econômica, material e de recursos humanos para responder às múltiplas expressões da questão social na sociedade brasileira.

Do ponto de vista da composição de quadro de pessoal capacitado e em quantidade necessária à realização das ações da política nas três esferas de governo, dados oficiais evidenciam com frequência equipes de referência mínima e incompleta e com grande defasagem teórica e técnica, atuando simultaneamente em diferentes programas, serviços e benefícios socioassistenciais.

Pode-se afirmar, assim, que a importância da NOB-RH/SUAS está nas possibilidades, não nas garantias, de construção e solidificação da proteção social da Política de Assistência Social, e esse é o maior desafio imposto à gestão do trabalho no SUAS.

1.2.1 A gestão do trabalho a partir da NOB-RH/SUAS

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) regula a gestão do trabalho no campo da Assistência Social e orienta a ação dos gestores, das três esferas de governo, quanto à organização das relações de trabalho necessárias ao funcionamento da política. Delega-lhes a responsabilidade de compor as equipes de referência dos serviços, oferecer educação permanente e continuada aos profissionais, garantir vínculos trabalhistas estáveis, implantar a avaliação de desempenho, adequar perfis profissionais para o trabalho social, instituir processo de negociação de trabalho, alimentar sistemas de informação, estabelecer planos de carreira, cargos e salários e operar a gestão participativa onde o trabalhador é sujeito e agente da efetivação da política pública.

A gestão do trabalho a partir da NOB-RH/SUAS, embora ainda tratada sem a importância que merece, determina o reordenamento racional dos processos de trabalho na Assistência Social para dar conta dos avanços legais, conceituais e metodológicos do SUAS, garantindo os princípios da qualidade e da eficácia dos serviços socioassistenciais.

Compreende-se assim que a gestão do trabalho trata das questões do trabalho e dos trabalhadores⁵⁸. Do trabalho planejado e organizado em consonância com os princípios e diretrizes da Política de Assistência Social; e dos trabalhadores enquanto principal recurso na construção e efetivação do trabalho pretendido.

Embora novo para as políticas públicas, o tema da gestão do trabalho, nominado também de gestão de recursos humanos, gestão de pessoas e gestão do capital intelectual, é objeto de estudo da Administração desde a década de 1970, reconhecendo as pessoas como principal ativo de uma organização, responsáveis por seu sucesso e insucesso.

A Administração desenvolveu noções acerca da gestão de recursos humanos provando que as pessoas são o elemento propulsor das organizações, cabendo à gestão do trabalho motivar e alinhar o quadro de pessoal na direção dos objetivos e metas institucionais, preparando-o para o exercício consciente e responsável das tarefas que levam ao alcance dos resultados esperados. Supõe investir continuamente na qualificação, na comunicação, na participação e no fortalecimento das equipes.

Para Chiavenato (2004, p. 10), trata-se da gestão moderna de pessoas, considerando-as “[...] seres humanos, com personalidade própria e habilidades, como pessoa/talento e não como meros recursos humanos.” O que leva a compreender a gestão do trabalho na Assistência Social para além do atendimento de qualidade e acessível, comprometida com a satisfação dos trabalhadores do SUAS. São mudanças que propiciam equilíbrio e sustentação do trabalho social. A partir dessa visão deve-se preocupar com a valorização dos profissionais, pois tratá-los bem é sinônimo de eficiência, e potencializá-los incide sobre resultado garantido.

Conforme Magalhães Filho e Pereira (2013, p. 119) a gestão do trabalho:

[...] tem por objetivo ajudar a organização a alcançar seus ideais e realizar sua missão, proporcionar competitividade à organização, aumentar a auto-atualização e a satisfação das pessoas no trabalho, desenvolver e manter a qualidade de vida no trabalho, administrar e impulsionar a mudança e manter políticas éticas e comportamento socialmente aceitável.

⁵⁸ Trabalhadores é a expressão utilizada na NOB-RH/SUAS para designar e especificar todos os profissionais de nível fundamental, médio (técnico) e superior que compõem as equipes de referência dos serviços socioassistenciais.

Os conhecimentos produzidos pela Administração consistem em importantes contribuições para processar a gestão do trabalho no SUAS, apontando para a necessidade de se desenvolver política exequível de recursos humanos levando em consideração as especificidades da área, aprimoramento dos processos de planejamento, definição de estratégias de gestão com enfoque no respeito, valorização, capacitação e motivação para melhorar o desempenho das equipes profissionais na realização do trabalho social.

Considerando que a Assistência Social é política que se materializa pela intervenção dos profissionais diretamente nas necessidades da população usuária e pelo oferecimento de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais continuados, os profissionais adquirem especial relevância, talvez mais do que em qualquer outra área. Trata-se de admitir que a política de recursos humanos é a dimensão estratégica da gestão da Política de Assistência Social na direção da universalidade e da nacionalização dos direitos.

No entanto, é importante observar que a gestão do trabalho nas políticas públicas, particularmente no SUAS, diferentemente das organizações produtoras de bens materiais onde o alcance dos objetivos e metas são palpáveis, o produto do trabalho social consiste em resultados de impacto na vida das pessoas, nem sempre passíveis de serem verificados, dado seu caráter subjetivo.

Nessa perspectiva, a gestão do trabalho no SUAS se torna mais complexa, exigindo do gestor além de conhecimento e habilidades notórios à gestão de recursos humanos, desenvolvimento de metodologias que conduzam ao alinhamento conceitual, teórico, metodológico com enfoque interdisciplinar.

A NOB-RH determina que todos os esforços da gestão do trabalho devem estar voltados para a garantia da qualidade dos serviços oferecidos na Assistência Social, exigindo conhecimento e definição dos padrões de qualidade estabelecidos nas normativas que regem a política.

Muniz (2005, p. 134) afirma que a qualidade deve ser definida e medida a partir da percepção do usuário. O padrão de qualidade nesse sentido

[...] corresponde às expectativas dos usuários e exige da gestão pública o planejamento e a disponibilização de instrumentos e metodologias adequadas às especificidades de cada grupo de serviço, com flexibilidade, adaptação e pertinência às necessidades locais.

O documento da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, norteando a questão da qualidade no trabalho social, determina os resultados esperados de cada serviço de proteção social, assim como o trabalho social essencial para as aquisições dos usuários e as responsabilidades dos gestores públicos em garantir segurança social de acolhida, renda e convívio como forma de processar mudanças positivas nas situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pelo público alvo da Assistência Social.

Contudo, a questão da qualidade dos serviços socioassistenciais ainda depende de se consolidar a participação dos usuários com foco na padronização dos serviços socioassistenciais que seguem organizados e executados de forma heterogênea e divergente no território nacional. A divergência de compreensão e representação dos serviços socioassistenciais “[...] não propicia a formação de um consenso sobre o que define o produto válido [...]” dos serviços socioassistenciais (GADREY, 2001 apud MDS, 2013d).

Muniz (2005, p. 137) menciona outra questão que perpassa a dificuldade de estabelecer indicadores de qualidade nos serviços, “[...] o desconhecimento pelos usuários dos padrões de qualidade.” Deixa claro que o princípio da qualidade dos serviços está diretamente relacionado à competência dos profissionais que atuam na Assistência Social. Competência compreendida como “[...] um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes que conformam perfis profissionais, próprios dos saberes e expertises decorrentes de sua formação e de suas experiências laborais.” (MDS, 2015a, p. 23).

Outro princípio da gestão do trabalho é a garantia da capacitação continuada dos recursos humanos como forma de desenvolver competências e habilidades necessárias para a garantia da prestação de serviços de qualidade e acesso aos direitos socioassistenciais. Para Sousa e Pereira (2008, p. 75) perfil, habilidade e competência extrapolam o “[...] mero desempenho técnico e estão mais ligados a uma dimensão subjetiva e cognitiva do indivíduo que se deve mostrar capaz de abstrair conceitos, incorporar valores e atitudes, enfim, aprendizados novos referentes ao exercício da cidadania.”

Isto supõe mais do que o investimento na educação continuada e na estruturação das condições favoráveis para o trabalho social. Envolve profissional disponível, com desejo e atitude para conhecer e planejar processos de trabalho

compatíveis com as necessidades sociais apresentadas pelos usuários da Assistência Social.

A garantia das equipes específicas para a consecução de cada um dos serviços socioassistenciais, a regulamentação das relações de trabalho, a qualificação e a valorização dos profissionais do SUAS, constituem princípios da gestão do trabalho, exigindo: organização dos processos de criação de cargos específicos para a Assistência Social nos estados; preenchimento de cargos mediante concurso público; manutenção de quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por lei; elaboração de política de capacitação fundamentada nos princípios da educação permanente, sistemática, continuada, sustentável, participativa e descentralizada.

A política de capacitação consiste na educação permanente formulada a partir do interesse coletivo, sem distinção de categoria profissional e hierarquização do saber, abordando temas derivados da prática no trabalho social.

Carvalho e Silveira (2011, p. 160) fazem a seguinte defesa:

[...] ou desenvolvemos uma política de capacitação com base nos princípios da educação permanente e interdisciplinar 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.

De acordo com a Resolução CNAS n. 4/2013⁵⁹, que institui a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS), a formação continuada proposta não “[...] se confunde com os modelos tradicionais de educar por meio de simples transmissão de conteúdos, tampouco se identifica com os modelos de formação e capacitação de pessoas baseados na apartação dos que pensam, dirigem e planejam; dos que produzem, operam e implementam.” (MDS, 2013i, p. 17).

A educação permanente é para todos que atuam nas unidades estatais, nas entidades e organizações de assistência social, profissionais de nível fundamental, médio e superior, gestores, conselheiros, dirigentes de entidades, interdisciplinarmente. Essa metodologia reconhece cada trabalhador do SUAS como

⁵⁹ Importante registrar que em 2011, a Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, publicou o documento intitulado Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC/SUAS), visando subsidiar a formação e capacitação no SUAS, estabelecendo como princípios a educação permanente e a interdisciplinaridade. A Resolução CNAS n. 004/2013 normatiza a Política Nacional de Educação Permanente no SUAS.

“[...] ser social e histórico, como ser pensante, comunicante, transformador, criador e realizador [...]” (FREIRE, P., 1996, p. 41).

Para a elaboração do plano de capacitação em cada esfera de governo é necessária a realização do diagnóstico das necessidades de formação entre os trabalhadores do SUAS, tarefa que cabe à gestão do trabalho, assim como definir recursos financeiros para esse fim.

A educação continuada deve se realizar com a finalidade de aprimorar a Política de Assistência Social, “[...] produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários.” (MDS, 2011a, p. 40).

No rol de capacitações estão previstos cursos de formação introdutória, atualização, aperfeiçoamento, especialização e mestrado profissional, a serem oferecidos de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada. Devem ser operacionalizados por meio de encontros presenciais, videoconferências, teleconferências, elaboração de material didático, cartilhas e vídeos.

No planejamento da educação continuada estão previstas a criação de escolas de governo, a formalização de parcerias com Instituições de Ensino Superior, publicação de pesquisas e experiência exitosas.

Nos quase dez anos de aprovação da NOB-RH/SUAS, foram desenvolvidas pelo MDS formações pontuais e sem continuidade. A política de capacitação do MDS tem tido como foco a produção e publicação de orientações técnicas. Quanto à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo, através da Escola de Desenvolvimento de São Paulo (EDESP), passou a oferecer, desde 2013, cursos de formação de forma sistemática, organizados por eixos fundamentais do SUAS, na modalidade ensino à distância, com vagas limitadas.

Observa-se, contudo, que essas formações ficam restritas aos profissionais de nível superior, não alcançando cem por cento da equipe que é a proposta da política de capacitação do SUAS. Os municípios carecem de formação continuada e sistemática; e, diante do pouco investimento da união e do estado, utilizam como estratégia a formação de grupos de estudo intermunicipais e a compra coletiva e individual de serviços de assessoria e consultoria voltadas à educação dos trabalhadores.

A capacitação requer, por outro lado, o compromisso do trabalhador com a educação continuada viabilizadora da apropriação conceitual e metodológica para a realização cotidiana da proteção social de famílias e indivíduos e da construção de vínculos entre os usuários e os profissionais.

Como forma de valorizar os profissionais das equipes de referência das unidades estatais, a NOB-RH assegura o direito e o incentivo ao trabalho através da instituição de Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), considerando os princípios:

- Da universalidade de cobertura dos planos de carreira, cargos e salários para todos os trabalhadores do SUAS;
- Da equivalência dos cargos ou empregos para elaboração do PCCS, agrupando as categorias profissionais por formação, qualificação profissional, complexidade das atividades realizadas, nível de escolaridade, experiência, responsabilidade para equiparação salarial, com base nos preceitos da legalidade, impessoalidade que normatizam a ação profissional na administração pública;
- O concurso público como forma de acesso à carreira, conforme estabelece a Constituição Federal, e como garantia da composição das equipes com conhecimentos específicos;
- Da mobilidade do trabalhador na sua carreira, aprovando o trânsito dos profissionais pelas três esferas de governo como possibilidade de ascensão funcional e sem prejuízo dos direitos a estabilidade na esfera que concursou;
- Da adequação funcional permanente no sistema informatizado do MDS referente aos dados dos profissionais que atuam no SUAS;
- Da gestão partilhada das carreiras através da criação de canais permanentes de participação dos trabalhadores na formulação e no aprimoramento dos planos de carreira, cargos e salários;
- Da utilização do PCCS como instrumento de gestão e parte integrante do planejamento das ações na Assistência Social;
- Da educação permanente, prevendo aspectos que devem ser inseridos na política de capacitação; e;
- Do compromisso solidário onde os PCCS são acordos entre gestores e representantes dos trabalhadores na direção do aprimoramento e qualidade dos serviços socioassistenciais.

Os Planos de Carreira, Cargos e Salários têm como diretrizes a abrangência a todos os trabalhadores do SUAS com isonomia em cada esfera de governo e Programações Pactuadas Integradas para definição de pisos salariais regionais. Para evolução da carreira do servidor devem-se considerar a formação profissional, a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho qualitativo e quantitativo negociados com os trabalhadores, estimulando neles o constante aperfeiçoamento, qualificação e formação profissional para melhorar a qualidade dos serviços.

Incluem-se nos PCCS: afastamento temporário do trabalho para realização de qualificação dentro e fora do país; estímulo financeiro aos trabalhadores com dedicação de tempo integral e exclusivo aos serviços socioassistenciais; remuneração compatível ao servidor público que ocupar cargos de livre provimento; e preenchimento dos cargos e funções responsáveis pelos programas, projetos, serviços e benefícios por profissionais de carreira do SUAS.

A NOB-RH/SUAS garante a extensão dos seus princípios e diretrizes às equipes de referência das entidades e organizações de assistência social, que igualmente devem ser valorizados, através da execução de plano de capacitação permanente, viabilização da participação dos profissionais nos processos de educação continuada nas três esferas de governo, garantia da isonomia salarial entre os trabalhadores das redes pública e privada, e inserção dos profissionais no Cadastro Nacional de Trabalhadores do SUAS.

A gestão do trabalho no âmbito do SUAS deve, ainda,

Garantir a ‘desprecarização’ dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização; garantir a educação permanente dos trabalhadores, realizar planejamento estratégico, garantir a gestão participativa com controle social, integrar e alimentar o sistema de informação dos recursos humanos. (MUNIZ, 2005, p. 20).

O texto da NOB-RH restringe-se ao detalhamento da composição das equipes para atuar nos CRAS, CREAS (serviços de PAIF e PAEFI) e alguns serviços de proteção social especial de alta complexidade nas modalidades abrigo institucional, casa-lar, família acolhedora, casa de passagem, república e instituições de longa permanência para pessoas idosas.

No entanto, o MDS vem publicando, desde 2010, orientações técnicas definindo as equipes para atuar nos serviços de proteção social básica e especial de

média e alta complexidade, a exemplo do Centro Pop, dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças, adolescentes, idosos e Residência Inclusiva.

No início de 2015, disponibilizou o Caderno de Orientações Técnicas sobre Gastos no Pagamento de Profissionais das Equipes de Referência do SUAS (MDS, 2015a), estabelecendo, além dos procedimentos legais para pagamento de pessoal, as equipes de referência para todos os serviços tipificados, deixando a critério dos municípios definir a quantidade de profissionais em acordo com o volume da demanda social local, condições de vulnerabilidade, risco social vivenciado e a natureza do território.

A NOB-RH/SUAS e a Resolução 17/2011 estabelecem as categorias profissionais que compõem as equipes de referência dos serviços socioassistenciais. O artigo 1º da Resolução 17 considera profissionais obrigatórios nas equipes de proteção social básica, o assistente social e o psicólogo (MDS, 2011b). Na proteção social especial de média complexidade, o assistente social, o psicólogo e advogado; e, na proteção social especial de alta complexidade, o assistente social e o psicólogo.

O artigo 3º da mesma Resolução reconhece outras categorias profissionais que complementam a equipe prevista no artigo 1º, para atender as especificidades dos serviços: o antropólogo, o economista doméstico, o pedagogo, o sociólogo, o terapeuta ocupacional e o musicoterapeuta.

Especificamente para ocupar a função de gestor da Política de Assistência Social nos estados, foram selecionadas as seguintes categorias: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contabilista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional.

Compõem ainda as equipes de referência profissionais de nível médio para as funções de educador social, orientador social, cuidador social e facilitador de oficinas. Também podem exercer funções relativas às atividades administrativas, financeiras, orçamentárias, de gestão da informação, monitoramento e vigilância socioassistencial.

Os profissionais de nível fundamental, conforme Resolução n. 9/2014 (MDS, 2014), desempenham atividades de apoio como limpeza, lavanderia, cozinha, copa, transporte e segurança.

A Constituição Federal, nos artigos 37 a 39, define como função o conjunto de tarefas que correspondem a um cargo. Cargo se refere à posição que um profissional ocupa na organização e, de acordo com a NOB-RH, podem ser tanto de

servidores de carreira quanto de profissionais convidados, nomeados como comissionados. Essas definições constam nos sistemas de informações criados pelo MDS (BRASIL, 1988).

A política de recursos humanos do SUAS define que a Assistência Social deve “[...] ofertar seus serviços com conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários.” (FERREIRA, 2011, p. 20).

Quanto ao conhecimento, estabelece que as equipes de referência participem da política de educação e formação continuada, visando ao aprimoramento da qualidade dos serviços prestados, assim como determina também os princípios éticos que orientam a intervenção dos profissionais que atuam no SUAS.

Dentre os princípios éticos estão:

- a. Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;
- b. Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais;
- c. Promoção aos usuários do acesso a informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende;
- d. Proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção, resgatando sua história de vida;
- e. Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;
- f. Reconhecimento do direito dos usuários em ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;
- g. Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;
- h. Garantia de acesso da população à política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardando os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;
- i. Devolução aos usuários das informações colhidas nos estudos e pesquisas de forma que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;
- j. Contribuição para a criação de mecanismos que venham a desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

Analisando esses princípios, evidencia-se que a NOB-RH/SUAS atribui aos profissionais atuantes na Assistência Social a responsabilidade de promover ampla e clara divulgação dos direitos socioassistenciais, através da viabilização de canais permanentes de informação e estimuladores da participação dos usuários nas tomadas de decisão e avaliação da política, desenvolvendo cuidadosa e sistemática leitura da realidade com a qual trabalham, propondo o aprimoramento, qualidade e a expansão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais para atender à demanda, favorecendo o planejamento da ampliação de cobertura, até a universalidade.

Para que os trabalhadores tenham suas práticas balizadas pelos princípios éticos estabelecidos, é necessário o compromisso com a educação continuada que possibilita a apropriação conceitual e metodológica para realização cotidiana da proteção social de famílias e indivíduos. Assim como para a realização dos serviços voltados ao fortalecimento e incentivo de vínculos familiares, comunitários, incluindo elaboração de estratégias favoráveis à construção de projetos pessoais e familiares viabilizadores da autonomia e sustentabilidade.

A NOB-RH define princípios éticos para os trabalhadores do SUAS. Para as categorias de nível superior que possuem Código de Ética disciplinadores da profissão, estes devem acrescentar ao exercício profissional tais princípios. As categorias profissionais que não possuem Código de Ética específico, assim como os trabalhadores de nível médio e fundamental, o exercício do trabalho social deve orientar-se pelos princípios contidos na norma.

O princípio do cofinanciamento da gestão do trabalho supõe alocação de recursos financeiros necessários para composição das equipes de referência das unidades estatais de CRAS, CREAS, Centro Pop, equipe de monitoramento, vigilância socioassistencial, entre outras de responsabilidade do gestor municipal.

Nesse processo, a Lei 12.435/2011, que dá nova redação à LOAS, no artigo 6º – E assegura que os recursos advindos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) podem ser utilizados para pagamento de pessoal. A Resolução n. 32, de 28 de novembro de 2011 autoriza o uso de até 60% do cofinanciamento proveniente do FNAS para pagamento dos profissionais que integram as equipes de referência do SUAS (BRASIL, 2011; MDS, 2011d).

No entanto, os municípios precisam, para garantir as equipes de referência, de aporte financeiro específico para o pagamento dos recursos humanos

e não autorização de percentual dos recursos transferidos para manutenção dos serviços e programas, uma vez que esses valores são insuficientes até mesmo para as ações continuadas. A aplicação dos recursos federais em pessoal pode representar a inviabilidade da execução dos serviços socioassistenciais. Lançando mão de um exemplo popular, é como a história do cobertor curto, para cobrir a cabeça os pés ficam descobertos.

No planejamento do cofinanciamento da gestão do trabalho é preciso prever e garantir orçamento adequado para a política de capacitação e qualificação permanente dos trabalhadores, realização de estudos e pesquisas para conhecimento da realidade fundamental, o que provê as tomadas de decisões na gestão do SUAS, como, também, incluir a realização de concursos públicos.

Não se pode deixar de mencionar neste estudo que a gestão do trabalho é exercida de forma participativa, envolvendo todos os profissionais do SUAS nas decisões sobre as relações de trabalho, valorização do quadro de pessoal, educação continuada, elaboração de planos de carreira, cargos e salários, abertura de concurso público, estrutura e condições de trabalho.

Fundamental ainda nesse processo é a comunicação interna e externa que permeia todas as funções gerenciais “[...] a comunicação consiste na alma da organização, pois é ela que estabelece as relações de entendimento necessárias para que as pessoas possam interagir como grupos organizados para atingir objetivos predeterminados.” (WELS, 2005, p. 74), incluindo as de natureza pública.

A comunicação ocorre em duas perspectivas: interna e externa. Na comunicação interna “[...] estão envolvidas todas as pessoas que fazem parte da hierarquia e do quadro funcional da organização.” (WELS, 2005, p. 74). Ela se dispõe em três níveis: ascendente (para cima), descendente (para baixo) e lateral (para o lado). Nas duas primeiras, a comunicação ocorre por meio de documentos oficiais (relatórios, ofícios circulares, informativos, instruções, comunicados e normas escritas); na comunicação lateral, na maioria das vezes, utiliza-se a informação oral, portanto é mais informal e permite saber o que as pessoas estão pensando, através da observação de gestos, olhares e manifestação verbal.

Alguns autores da Administração tratam a comunicação lateral como aquela realizada entre os pares, no mesmo nível hierárquico, enquanto a descendente

refere-se às informações definidas de cima para baixo, e na ascendente os níveis hierárquicos inferiores enviam suas mensagens.

Na perspectiva externa está a comunicação com aqueles que compõem o meio, mas, não fazem parte diretamente da organização; no entanto, são importantes para o seu desenvolvimento. No exercício da gestão na Secretaria Municipal de Ação Social, a relação com a imprensa pode explicar a afirmação acima. Quando os acontecimentos não são devidamente informados, os órgãos que a compõem fazem a interpretação à revelia da realidade, não só a dos usuários como também das ações desenvolvidas, o que provoca conflito e caos nas relações estabelecidas entre o público e o privado, constringendo, assim, a boa condução do trabalho.

A partir do estudo da teoria da administração, há a assertiva de que a comunicação se faz presente em todo o processo da gestão do trabalho e, no caso do SUAS, constitui-se em elemento intrínseco à consecução da Assistência Social, que impõe a necessidade de planejar as práticas de comunicação interna e externa, pois, qualquer ruído⁶⁰ nesse processo pode causar prejuízo no alcance dos objetivos e metas da política.

Além de cuidar para que a comunicação na gestão do trabalho seja clara, objetiva e na linguagem conhecida por todos que atuam na Assistência Social, é fundamental definir dentre os vários canais de comunicação existentes o mais eficaz para se alcançar o que se pretende.

No entanto, a gestão da comunicação não é tarefa simples, considerando-se que no universo da política as pessoas responsáveis pela realização do trabalho social possuem pensamentos, comportamentos e capacidade de interpretação distintos. Assim, o sistema de comunicação deve ser bem definido, exigindo mais do que mera comunicação para difusão de informações; ao contrário, ele deve incidir sobre um sistema que estimule a participação, crie mecanismos de escuta dos profissionais, promovendo o diálogo na gestão, superando os modelos convencionais de comunicação organizacional, para que haja a interlocução entre os recursos humanos do SUAS e os usuários da Assistência Social.

A NOB-RH/SUAS dedica um capítulo à definição das responsabilidades de cada esfera de governo na gestão do trabalho. Define como

⁶⁰ Na comunicação o ruído é algo que atrapalha a mensagem; consequentemente ela não leva a informação correta ou não desperta no receptor o sentimento e a ação desejáveis por quem a emitiu.

atribuições do gestor federal compor os quadros de profissionais específicos e qualificados por meio de concurso público, criar mecanismos de acompanhamento, em nível nacional da implantação dessa norma, designar estrutura administrativa responsável pela gestão do trabalho, elaborar diagnóstico da situação da gestão do trabalho no âmbito do MDS, organizar e disponibilizar para municípios, estados e distrito federal sistema informatizado sobre os trabalhadores do SUAS (Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS⁶¹).

Cabe ainda ao gestor federal, elaborar e manter atualizado o quadro de necessidade de profissionais; planejar a substituição dos terceirizados e a ampliação gradativa dos efetivos; oferecer condições adequadas (espaço físico, material de consumo e permanente), qualidade de vida e segurança no trabalho; instituir plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores; incentivar o desenvolvimento dos profissionais e progressão nas carreiras, oferecendo oportunidades de acesso a cursos de nível superior.

Investir na formação das equipes, oferecendo especializações e pós-graduação através do Programa Federal Universidade para Todos (PROUNI) e de parcerias com demais Instituições de Ensino Superior, organismos nacionais e internacionais; formular, coordenar, financiar e executar a Política Nacional de Capacitação para todos os recursos humanos do SUAS de todos os níveis de escolaridade; instituir mesa de negociações; incentivar financeiramente os estados, distrito federal e municípios no cumprimento da NOB-RH; pactuar junto à CIT requisitos, responsabilidades e incentivos ao cumprimento da NOB-RH pelos gestores públicos.

A gestão do trabalho nos estados define como atribuição, além das já enumeradas para a instância federal, o apoio técnico aos municípios no processo de implantação da NOB-RH. A norma exige atualização do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS, estabelecimento de uma Política Estadual de Capacitação para Trabalhadores, adaptada à realidade de cada estado, realização de atividades conjuntas com as Instituições de Ensino Superior para desenvolvimento de capacitação, pesquisa, extensão e avaliação de serviços, programas e benefícios, repasse de recursos financeiros, como incentivo aos municípios, bem como pactuar

⁶¹ O Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS configura-se em um banco de dados da Rede SUAS, composto de informações acerca de todos os trabalhadores da união, dos estados, distrito federal e municípios, visando à identificação e qualificação dos profissionais.

com a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), visando à definição de orientações para o cumprimento gradativo da NOB-RH.

Aos municípios e ao distrito federal determina a destinação de recursos financeiros necessários à composição das equipes de trabalho por meio de concurso público para execução da gestão e dos serviços socioassistenciais; instituição da estrutura administrativa para o gerenciamento do trabalho; elaboração de diagnóstico da situação da gestão do trabalho (identificando a quantidade de trabalhadores por cargo, categoria profissional e especialidade, vinculação trabalhista de cada trabalhador da administração pública direta e indireta, local de lotação, vencimentos pagos por categoria e outros aspectos relativos às condições de trabalho). Organização e manutenção do cadastro nacional dos trabalhadores do SUAS das redes pública e privada; realização de concurso público de acordo com a necessidade para efetivar a política; oferta de condições adequadas de trabalho referentes a espaço físico, material de consumo e permanente.

Cabe aos municípios e ao distrito federal implantar normas e protocolos para garantir qualidade de vida e segurança no trabalho; elaborar e encaminhar projeto de lei para o plano de carreira, cargos e salários, com a participação dos trabalhadores; participar na formulação e execução da Política Nacional de Capacitação; elaborar Plano Municipal de Capacitação para todos os trabalhadores; viabilizar a participação dos trabalhadores nos eventos de formação; formular política de estágio curricular obrigatório para estudantes das profissões regulamentadas para atuação no SUAS; e implantar mesas de negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviços e trabalhadores das redes pública e privada.

Para os municípios, além das responsabilidades mencionadas anteriormente, em conformidade com o nível de gestão básica e plena, enfatiza a necessidade de organização de centros de estudos para discussão técnica e de fomento à qualificação dos trabalhadores no SUAS.

Como aporte teórico-metodológico, o MDS publicou em 2011 o caderno de orientações para o processo de recrutamento e seleção de pessoal no SUAS, instituindo competências profissionais requeridas, e reforçando os Princípios

da Administração Pública⁶² e regras específicas para instauração e realização de concursos públicos em consonância com a NOB-RH/SUAS.

Deixa claro que as estratégias para captação e manutenção dos recursos humanos devem ser bem definidas, a fim de possibilitar o alcance do perfil profissional desejado para atuar no SUAS.

Importante salientar que a gestão do trabalho no SUAS é pauta para o controle social, operacionalizado pelos Conselhos de Assistência Social, pelas Conferências de Assistência Social e através de canais que devem ser criados em todos os níveis de governo para a participação e o controle popular. Essas instâncias de debate e deliberação devem acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos princípios que orientam a gestão do trabalho.

A Resolução n. 172/2007 do Conselho Nacional de Assistência Social recomenda a instituição de mesas de negociação nas três esferas de governo, como espaço privilegiado para o debate entre gestores, representantes de entidades socioassistenciais e membros das equipes de referência dos serviços. Trata-se de canal permanente de discussão e estabelecimento de tratados para o aprimoramento da gestão do trabalho no SUAS (MDS, 2007).

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos configura importante conquista rumo à consolidação do SUAS, mas quando se almeja realizar a gestão do trabalho ainda se depara com importantes desafios. Pode-se afirmar que os mais relevantes consistem em ampliar e capacitar teórico-metodologicamente as equipes de referências compatíveis em quantidade e qualidade para dar respostas às demandas sociais, superar definitivamente a presença da prática de natureza assistencialista entre os profissionais e transpor os limites legais e ideológicos que impedem a contratação de pessoal na Administração Pública.

1.2.2 A Interdisciplinaridade

A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) estabelece, para a consecução dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, equipe de referência

⁶² Constituem Princípios da Administração Pública: legalidade, moralidade/probidade administrativa, igualdade, eficiência e impessoalidade

composta por diversas categorias profissionais de nível superior, médio e fundamental, conforme o grau de complexidade e natureza das ações.

As equipes de referência definidas na Resolução n. 17/ 2011 para os serviços socioassistenciais em âmbito nacional representam o reconhecimento de que uma única área do conhecimento não é capaz de atender e dar respostas efetivas às expressões da realidade social que se apresenta dinâmica, extensa e complexa (MDS, 2011b).

Embora ciente de que as normativas que regulamentam o SUAS são frutos de deliberações de Conferências de Assistência Social e pactuações junto aos colegiados das CIBs e CIT, ou seja, construídas de forma participativa e consultiva, durante esta pesquisa não foram encontrados registros oficiais dos estudos e critérios utilizados na delimitação das categorias profissionais de nível superior para compor as equipes de referência. O texto da Resolução 17/2011, que ratifica a NOB-RH/SUAS e amplia as categorias para atuar na política, menciona apenas que esta resolução consiste em efetivar a deliberação da VII Conferência de Assistência Social, que aprovou a instituição de um amplo debate para definir os trabalhadores da Assistência Social, o que ocorreu através da realização de cinco encontros de trabalho organizados por profissionais do SUAS.

Na busca por respostas sobre os critérios considerados para a definição das categorias profissionais contidas nas Resoluções 17/2011 e 9/2014, durante a realização do presente estudo foram enviados e-mails para os profissionais do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), profissionais do grupo de estudos da Pontifícia Universidade Católica (PUC) São Paulo que assessoram o MDS, e outros profissionais cujos nomes aparecem como responsáveis pela elaboração, redação e edição das normativas e orientações técnicas para o aprimoramento do SUAS; mas, apenas um deles encaminhou contribuições que foram fundamentais para a compreensão sobre o processo de elaboração das referidas resoluções. Esse profissional foi Célio Valentim Moraes⁶³, psicólogo. Através de contato eletrônico respondeu ao e-mail, elucidando que,

Para construir as resoluções que definiram as categorias profissionais que integram o SUAS, na Resolução CNAS n. 17/2011, foram realizados cinco encontros regionais com trabalhadores, onde foram

⁶³ Célio Valentim Moraes é psicólogo, estudioso da Política de Assistência Social, consultor do MDS na elaboração de diversos manuais de orientações técnicas e membro do Instituto Paulo Freire.

levantadas as habilidades, conhecimentos e atribuições demandadas a cada categoria. Para estes encontros foram chamados representantes das categorias com maior frequência no Censo SUAS e representantes dos gestores de estados e municípios, estes indicados pelas respectivas instâncias organizativas. Depois disto, foi realizado um Seminário Nacional de Trabalhadores que discutiu os resultados deste processo. (MORAES, 2015).

Questionado sobre a inserção das categorias Musicoterapeuta, Economista Doméstico e Antropólogo, o mesmo profissional relata que “[...] além das categorias extraídas do Censo SUAS 2009, foram incluídas aquelas cujas organizações representativas (conselhos federais e associações nacionais) solicitaram a participação no processo, o que foi o caso da Musicoterapia, Antropologia e Economia Doméstica.” (MORAES, 2015).

Quanto à elaboração das Resoluções 17/2011 e 9/2014, Moraes (2015) esclarece:

A partir destes encontros, que foram sistematizados por uma consultora, foi montada uma equipe de consultores que estudou o relatório dos encontros regionais e também: a) As leis de regulamentação das categorias; b) Os códigos de ética das mesmas (quando existiam); c) Os currículos mínimos do Ministério da Educação para cada uma delas; e d) As definições do Código Brasileiro Ocupacional - CBO.

[...]

Estes elementos foram cruzados com as normatizações do SUAS e geraram a minuta de resolução, que foi discutida na CIT e deliberada no CNAS.

[...]

Em relação à Resolução CNAS n. 009/2014 foi montada uma equipe de consultores que reuniu elementos teóricos e organizou um Seminário Nacional em maio de 2014, que deu bases para a minuta de resolução, submetida à CIT e ao CNAS.

Dessa forma, segue explicando,

[...] a definição não foi elaborada pelas categorias profissionais, mas pelas instâncias legítimas do SUAS, isto é, CIT e CNAS. A discussão envolveu, além das categorias reconhecidas pela resolução, também os Fisioterapeutas (que não foram reconhecidos como integrantes do SUAS). (MORAES, 2015).

Observa-se que são profissionais provenientes das ciências humanas e sociais habilitados para realizar leitura e interpretação da realidade do ponto de vista social, político, econômico e cultural, contribuindo para o processo de planejamento, execução e avaliação do trabalho social proposto pelo SUAS. Trata-se de profissões

com conhecimentos teórico-metodológicos indispensáveis para o alcance dos objetivos e resultados almejados nos serviços socioassistenciais.

Também é possível observar que essas categorias possuem, na sua maioria, conselhos profissionais responsáveis pela fiscalização do exercício ocupacional e, parte delas, conta com código de ética que normatiza e direciona teórico, técnico e politicamente o exercício profissional. São profissões cuja natureza apresenta compromisso com o desenvolvimento humano e social, defendendo a justiça social e a democracia voltadas à melhoria da realidade social.

As equipes de referência são multiprofissionais e responsáveis pelo processo de trabalho interdisciplinar. O enfoque da interdisciplinaridade “[...] é adotado como processo de trabalho no âmbito do SUAS, a partir da compreensão de que o principal objetivo de ação da política de assistência social – as vulnerabilidades e os riscos sociais – não são fatos homogêneos e simples [...]” (MDS, 2009a, p. 64); interdisciplinaridade esta que também exige ações planejadas e executadas coletivamente e não só a partir da prática profissional individualizada, fragmentada e específica de cada categoria.

Neste contexto, a interdisciplinaridade permite a congruência de conhecimentos e capacidades, considerando-se os aspectos emocional, físico, social e material dos indivíduos e grupos atendidos na Assistência Social.

O SUAS conta com expressiva e crescente produção teórica elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que representa importante contribuição para a sua consolidação. No entanto, ainda não foi publicado na área referencial teórico específico⁶⁴ que oriente o processo do trabalho interdisciplinar.

As orientações técnicas para o funcionamento dos CRAS trazem no seu texto, de forma breve e superficial, uma definição de interdisciplinaridade, sem, contudo, fornecer elementos direcionadores do trabalho diário das equipes.

A interdisciplinaridade é um processo dinâmico, consciente e ativo, de reconhecimento das diferenças e da articulação de objetivos e instrumentos de conhecimento distintos, que contribui para a superação do isolamento dos saberes. [...] A interdisciplinaridade é um processo de trabalho recíproco, que proporciona um enriquecimento

⁶⁴ Durante o presente estudo foram identificados dois textos na cartilha “Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS, em pauta”, publicada pelo MDS em 2014, ambos intitulados Ética como princípio das equipes de referência no SUAS: concepção e o desafio da interdisciplinaridade com ênfase nos princípios éticos dos trabalhadores da Assistência Social. Um escrito foi desenvolvido pela autora Lea Lúcia Cecílio Braga, e outro por Maria Luiza Amaral Rizzotti. (BRAGA, 2014; RIZZOTTI, 2014).

mútuo de diferentes saberes, que elege uma plataforma de trabalho conjunta, por meio da escolha de princípios e conceitos comuns. Esse processo integra, organiza e dinamiza a ação cotidiana da equipe de trabalho e demanda uma coordenação, a fim de organizar as linhas de ação dos profissionais em torno de um projeto comum. (MDS, 2009a, p. 65).

A Educação conta com ampla bibliografia sobre a interdisciplinaridade, referencial esse que foi fundamental para a compreensão e construção teórica deste subtítulo da tese. O estudo do tema configura-se na interpretação de conceitos e metodologias desenvolvidos para a atuação interdisciplinar dos profissionais da Educação, que podem ser indicados na prática dos profissionais da Assistência Social.

Importante enfatizar que a fragmentação do conhecimento se instalou a partir da metodologia positivista⁶⁵, levando à divisão das ciências que, de acordo com Severino (2010, p. 15), não chegou a comprometer as Ciências Naturais, mas comprometeu, “[...] de forma inevitável, as Ciências Humanas.” Perdeu-se, assim, a concepção de ciência unificada.

A imposição e a predominância hegemônica de uma metodologia positivista levaram os cientistas a uma fragmentação do Saber e ao sacrifício da unidade do real [...]. O Positivismo torna-se, portanto, no limiar da contemporaneidade, o maior responsável pela fragmentação do Saber e o maior obstáculo à própria interdisciplinaridade. E com toda razão, dado que ele se apresenta fundamentalmente como uma Filosofia da Ciência, tematizando de modo específico a questão da natureza, do processo e do alcance e validade do Saber científico, tendo, portanto, muita autoridade. (SEVERINO, 2010, p. 15).

Com exceção das Ciências Naturais, que prometiam resultados práticos e eficazes, as demais ciências, particularmente as humanas e as sociais, de 1850 até o final do século XX, passaram pela institucionalização das disciplinas, levando conseqüentemente ao processo de formação profissional por especialidades. Viveu-se nos anos de 1940 a verdadeira hiperespecialização e fragmentação das áreas. “Nesse sentido, a interdisciplinaridade passou a ser vista como um termo, um conceito útil para pôr luz na “desordem” contemporânea do campo científico.” (RODRIGUES, 2007, p. 35-36).

⁶⁵ A metodologia positivista foi desenvolvida por August Comte, na Europa, durante o século XIX, defendendo a classificação das Ciências e a fragmentação do saber.

Edgar Morin (apud LORIERI, 2010), ao desenvolver o princípio do pensamento complexo, passou a ser considerado o precursor da lógica da interdisciplinaridade. Esse pensamento inclui a proposta de superar a fragmentação, simplificação e a forma reducionista de pensar.

O pensamento complexo de Morin visa “[...] mover, conjugar e articular os diversos saberes compartimentados nos mais variados campos do conhecimento, sem perder a essência e a particularidade de cada fenômeno, religando matéria e espírito, natureza e cultura, sujeito e objeto, objetividade e subjetividade.” (apud SANTOS; HAMMERSCHMIDT, 2012, p. 564). Assim, o pensamento complexo se estabelece como requisito para o exercício da interdisciplinaridade. Embora Morin nem mencione nas suas obras a interdisciplinaridade, ao criticar a compartimentalização dos conhecimentos nas suas reflexões sobre a indivisibilidade da totalidade planetária e da unidade humana, enfatiza a inerência da relação e da identidade recíproca do todo com as partes e das partes com o todo, incitando à articulação dos conhecimentos das diferentes áreas como forma de potencializá-los e ampliá-los. Lógica que fundamenta a teoria e a prática interdisciplinar.

Hilton Japiassu é considerado importante estudioso do tema no Brasil. Na sua obra *Interdisciplinaridade e Patologia do Saber*, fruto de tese de doutoramento cursado na Europa, apresenta importante contribuição reflexiva sobre a compartimentalização do conhecimento e suas consequências para o gênero humano. A questão da patologia se refere à especialização exagerada e sem limites das disciplinas científicas. Contudo, a produção teórica sobre a interdisciplinaridade na Educação é mais expressiva.

Durante a década de 1970 os termos pluridisciplinaridade, interdisciplinaridade, transdisciplinaridade e multidisciplinaridade foram bastante debatidos no mundo acadêmico, visando ao desenvolvimento de definições para essas terminologias.

Savassi (2010, p. 83), reflete:

Por multi e pluridisciplinaridade entende-se uma atitude de justaposição de conteúdos de disciplinas heterogêneas ou a integração de conteúdos numa disciplina, alcançando a integração de métodos, teorias e conhecimentos [...]. Na interdisciplinaridade, teríamos uma relação de reciprocidade, de mutualidade, um regime de copropriedade, possibilitando o diálogo, onde as diversas disciplinas

levam a uma interação, a uma intersubjetividade, condição para a efetivação do trabalho interdisciplinar [...]. A transdisciplinaridade seria o nível mais alto das relações iniciadas nos níveis de multi, pluri e interdisciplinaridade.

Contudo, não há consenso sobre esses termos. Com relação à interdisciplinaridade, o que se sabe é que ela despontou nos anos de 1970, em momento de crise política, social, econômica, e foi amplamente debatida no campo educacional. Para alguns autores, a interdisciplinaridade “[...] surgiu da necessidade de reunificar conhecimentos, para outros, como fenômeno capaz de corrigir os problemas procedentes da fragmentação do conhecimento [...]” (TRINDADE, 2013, p. 78).

Permanece grande a preocupação dos estudiosos com relação à superficialidade com que o tema vem sendo abordado, produzindo compreensões equivocadas que tratam a interdisciplinaridade como somatória e combinação teórica e prática entre as diversas categorias profissionais e disciplinas, enquanto sinônimo de trabalho em equipe e práticas isoladas.

Para Ivani Fazenda (2005 apud SILVA, A. L. G., 2011, p. 57), a interdisciplinaridade é entendida como “[...] uma mudança de atitude na forma de conceber, compreender e entender o conhecimento, uma troca em que todos saem ganhando, uma vez que há mudança de atitude.”

Para entender a interdisciplinaridade, ainda de acordo com Fazenda (2005 apud SILVA, A. L. G., 2011, p. 57), as pessoas precisam estar dispostas “[...] a estudá-la, compreendê-la e praticá-la em seus universos pessoais e laborais.”

Trazendo a questão da interdisciplinaridade para o contexto do trabalho social na Assistência Social importa observar que a política objetiva redimensionar as práticas sociais tradicionais e fragmentadas, instituindo trabalho social de atendimento integral aos indivíduos a partir de um conjunto de ações de proteção social. Assim, a proposta de trabalho interdisciplinar se dá pela necessidade de entender as situações de vulnerabilidade e risco vivenciadas pelos usuários, e, a partir dessa compreensão, planejar intervenções amplas e abrangentes para combater as necessidades enfrentadas por eles.

O que exige das categorias profissionais das equipes de referência a revisão e ressignificação de práticas cotidianas, começando pela articulação entre conhecimentos científicos, experiências e habilidades no sentido de solidificar o

trabalho social que viabilize a “[...] autonomia dos usuários e o fortalecimento de seus projetos individuais e coletivos.” (YASBEK et al., 2011, p. 117).

Importante ressaltar que a interdisciplinaridade é metodologia de trabalho científico, por isso não promove mudanças estruturais na sociedade, mas nas atividades teóricas e técnicas dos profissionais para enfrentar os efeitos da questão social na vida da população.

A composição das equipes para o trabalho interdisciplinar no SUAS orienta-se para o conhecimento da realidade humana, onde a informação das partes, construída mediante a contribuição dos conhecimentos teórico-metodológicos das categorias profissionais envolvidas, fornece elementos para a totalidade, compreendida como “[...] a visão articulada do ser humano em seu meio natural, como construtor e transformador desse meio.” (TRINDADE, 2013, p. 71).

Parte dos estudiosos considera estratégica a exigência da composição de equipes multiprofissionais e do desenvolvimento do trabalho interdisciplinar no interior das políticas públicas, para atender às exigências do contexto globalizante e da reestruturação produtiva que preza pelo profissional multiquificado, flexível, polivalente e capaz de desenvolver e atualizar sistematicamente suas competências. O que acaba desprofissionalizando o trabalhador.

Outros elevam os aspectos positivos do trabalho interdisciplinar que envolve domínio cognitivo mais complexo, para além da dimensão técnica, exigindo qualificação continuada do profissional para acompanhar a dinâmica da realidade e como estratégia para garantir qualidade aos serviços oferecidos.

A lógica do trabalho interdisciplinar compreende que durante o planejamento e a execução das ações cada profissional ultrapasse sua área de atuação, os limites do seu campo prático, abrindo-se às contribuições de outras áreas do saber, numa relação de reciprocidade e mutualidade, livre de qualquer atitude preconceituosa, fundamentada na intersubjetividade, na interação e no diálogo no interior de uma mesma prática. Não pode haver supremacia de uma área em detrimento de outra. Cada profissional dá sua contribuição, preservando a integridade de seus métodos e seus conceitos.

Adriana Alves (2013, p. 115) elenca aspectos que alicerçam o trabalho interdisciplinar:

Respeito ao modo de ser de cada um na busca de sua autonomia (respeito);
Existência de um projeto inicial claro, coerente e detalhado (coerência e clareza);
Presença de projetos pessoais de vida exigindo uma espera adequada (espera);
Bibliografia, sempre provisória, pois o conhecimento interdisciplinar busca a totalidade do conhecimento, respeitando as especificidades das disciplinas (provisoriedade do conhecimento).

A partir da análise desses aspectos, compreende-se que a prática interdisciplinar requer dos profissionais envolvimento profundo com seu trabalho, o desejo de descobrir e construir o fazer profissional inovador, desapegado do seu saber como único e verdadeiro, a humildade para ouvir o saber do outro profissional e rever suas posturas, assim como espera da prontidão de si próprio e do outro para viver a interdisciplinaridade. Conformando os cinco princípios que subsidiam a prática interdisciplinar, definidos por Fazenda (2002, p. 11): “[...] humildade, coerência, espera, respeito e desapego.”

Dorce Tavares (2013, p. 142) destaca que no trabalho interdisciplinar em equipe é imprescindível que “[...] todos estejam abertos ao diálogo em qualquer momento.” A autora acredita que no diálogo aberto todos sejam capazes de reconhecer o que falta e que pode receber de outro, definindo essa conduta como a verdadeira equipe de trabalho interdisciplinar. Nesse mesmo olhar, Fazenda (2003, p. 50) afirmam que o diálogo é a “[...] única condição possível de eliminação das barreiras entre as disciplinas [...]”, os saberes e práticas profissionais.

Follari (1995, p. 138) elencam vários desafios para a efetivação da interdisciplinaridade. Um deles está em “[...] manter viva a idéia de que a interdisciplinaridade é etapa superior das disciplinas e não negação supostamente superadora delas.” Outro desafio consiste em aprender a definir as atribuições de cada categoria no trabalho interdisciplinar, como forma de desfazer o conceito errôneo “[...] dos que acham que o trabalho interdisciplinar é que todos façam tudo, ou cada um o papel do outro.”

Compreende-se, assim, que cada categoria profissional integrante das equipes de referência deve trazer para o trabalho social o seu saber, e estar aberto para colocá-lo em sintonia com os saberes das demais categorias, sem extinguir a sua própria especificidade, com a clareza, ainda, de que a interdisciplinaridade é necessária para definir o trabalho socialmente mais relevante

para operar as mudanças que se pretendem. Trata-se, portanto, de criar um ambiente de trabalho favorável ao aprendizado coletivo e à construção de soluções ampliadas e aprofundadas.

Coloca-se, assim, o desafio de atuar na equipe, definindo-se, com base nos saberes específicos e integrados, a prática interdisciplinar. Entende-se por saberes específicos os saberes teóricos, técnicos e os advindos da experiência de cada categoria profissional, “[...] interagindo de forma dinâmica sem nenhuma linearidade ou hierarquização que subjuguem os profissionais participantes.” (TAVARES, 2013, p. 27). Trata-se de processo que depende do querer dos profissionais, pois:

[...] cada uma das categorias 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. (FERREIRA, 2011, p. 31).

Entende-se que a interdisciplinaridade precisa ser alcançada; no entanto, não é tarefa simples, considerando-se que cada profissão traz no seu âmago a sua trajetória histórica, a postura ideológica, pessoal e profissional, permeada de competitividade, conquistas de espaço, originárias da própria estrutura social, reproduzindo a lógica da divisão social e técnica do trabalho.

A interdisciplinaridade requer postura e atitude interdisciplinar pelos profissionais da equipe, visto que ao “[...] olharmos o fenômeno sob múltiplos enfoques, altera-se a forma como habitualmente conceituamos.” (FAZENDA, 2002, p. 18). Diferente, portanto, da prática multidisciplinar que consiste em discutir problemas e trabalhar em conjunto a partir da visão de cada profissional.

O assistente social é o profissional em maior quantidade na composição das equipes de referência, o que, embora não explicado na NOB-RH\SUAS, sugere que tal escolha está relacionada à vinculação histórica da profissão às políticas públicas, de modo particular, com a Assistência Social. Assim como, à participação direta do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) no processo de discussão, aprovação e consolidação do SUAS.

Alguns estudiosos alertam para a confusão que ocorre entre os conceitos assistência social e assistente social, desde a nomenclatura até o grau de

envolvimento do profissional com o processo de implantação da política pública, o poder e domínio conceitual pela categoria, que acaba se configurando num mercado particular de trabalho do assistente social, no corporativismo. O que Paulo Netto (2008, p. 11) acredita não ser “[...] exagerado admitir que, atualmente, o senso comum profissional tende a pensar a intervenção profissional no domínio exclusivo das políticas de assistência.” O que acaba dando maior visibilidade à profissão. Esse tipo de postura pode prejudicar o trabalho interdisciplinar proposto.

A partir da aprovação da NOB-RH/SUAS, os Conselhos Federais de Serviço Social e Psicologia, categorias presentes nas equipes de referência de todos os serviços socioassistenciais, publicaram orientações⁶⁶ sobre a atuação de assistentes sociais e psicólogos no SUAS. Esses documentos procuram elucidar o papel desses profissionais nas equipes de referência, considerando-se que este “[...] ainda não está bem delimitado” (CFP, 2012, p. 48) na Política de Assistência Social.

Acredita-se que não delimitar a atuação das diversas categorias na NOB-RH\SUAS é apostar na capacidade teórico-prática desses profissionais de criar formas coletivas de atuar diante da diversidade de necessidades e desigualdades apresentadas no cotidiano do trabalho social, conjugando saberes das distintas áreas, criatividade e proposituras, seguindo as diretrizes e orientações técnicas para a consecução dos serviços socioassistenciais. Supõe assim, o profissional flexível, aberto ao novo e democrático.

Os documentos que se referem aos assistentes sociais e psicólogos abordam os parâmetros para atuação desses profissionais nos serviços socioassistenciais, destacando a importância da intervenção interdisciplinar orientada pela “[...] perspectiva de totalidade, com vistas a situar o indivíduo nas relações sociais que têm papel determinante nas suas condições de vida, de modo a não responsabilizá-lo pela sua condição sócioeconômica.” (CFESS, 2011, p. 26). A preocupação foi esclarecer que, na prática, os serviços devem ser organizados de acordo com as necessidades das famílias e dos indivíduos, tendo em vista a perspectiva de fortalecê-los para desempenhar suas funções sociais, estimulando a participação e o protagonismo dos grupos familiares e indivíduos no processo de

⁶⁶ Trata-se do documento intitulado: Referências Técnicas para Prática de Psicólogos nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (CFP, 2012). E do documento intitulado: Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social, publicado em 2011 (CFESS, 2011).

planejamento das ações, ultrapassando assim os fundamentos teóricos e metodológicos específicos dessas profissões.

A construção do trabalho interdisciplinar impõe aos/as profissionais a realização permanente de reuniões de planejamento e debates conjuntos, a fim de estabelecer as particularidades da intervenção profissional, bem como definir as competências e habilidades profissionais em função das demandas sociais e das especificidades do trabalho. Balizados pelos seus Códigos de Ética, Leis de Regulamentação e Diretrizes Curriculares de formação profissional, os/as profissionais podem instituir parâmetros de intervenção que se pautem pelo compartilhamento das atividades, convivência não conflituosa das diferentes abordagens teórico-metodológicas que fundamentam a análise e intervenção da realidade e estabelecimento do que é próprio e específico a cada profissional na realização de estudos socioeconômicos, visitas domiciliares, abordagens individuais, grupais e coletivas. (CFESS, 2011, p. 27).

Embora o termo interdisciplinaridade não possua sentido único e acabado, e suas “[...] distinções terminológicas sejam inúmeras, seu princípio é sempre o mesmo: caracteriza-se pela intensidade das trocas entre os especialistas e pela integração das disciplinas num mesmo projeto.” (FAZENDA, 1999 apud FERNANDES; JESUS; CARVALHO, 2012, p. 18).

Observando-se o dia a dia da Política de Assistência Social pode-se confirmar o esforço de gestores e profissionais das equipes de referência na direção da prática interdisciplinar, desenvolvendo atividades planejadas de forma coletiva, mas, ainda, distante do real sentido da interdisciplinaridade que se configura na complementaridade entre os saberes e habilidades de cada categoria profissional na consecução dos serviços do SUAS. “A prática interdisciplinar pressupõe a desconstrução e ruptura com o tradicional e com o cotidiano tarefeiro” dos profissionais (TRINDADE, 2013, p. 88).

Concorda-se com Fernandes, Jesus e Carvalho (2012, p. 25), quando afirmam que “[...] compartilhamento de saberes é um processo nem sempre fácil de ser percorrido e os resultados não estão postos: é preciso que os profissionais incorporem uma postura interdisciplinar que os tire da zona de conforto promovendo atitudes coletivas.”

Ivani Fazenda (2002, p. 25) apresenta os quatro tipos de competência que descrevem a atitude interdisciplinar do profissional:

1. Competência intuitiva: própria de um sujeito que vê além de seu tempo e espaço. [...] O intuitivo competente é sempre uma pessoa equilibrada e comprometida – embora aparentemente pareça alguém que apenas inova. Sua característica principal é o comprometimento com um trabalho de qualidade.
2. Competência intelectual: capacidade de refletir é tão forte no profissional, que imprime esse hábito naturalmente [...]. Ele ajuda a organizar idéias, classificá-las, defini-las.
3. Competência prática: a organização espacial-temporal é seu melhor atributo. [...] Diferentemente do intuitivo, copia o que é bom, pouco cria, mas ao selecionar consegue boas cópias. Alcança resultados de qualidade.
4. Competência emocional: ele trabalha o conhecimento sempre a partir do autoconhecimento. [...] Expõe suas idéias por meio do sentimento, provocando uma sintonia mais imediata.

Dessa forma, desenvolver trabalho social de forma interdisciplinar no interior da Política de Assistência Social requer mudança na maneira de pensar, agir, e aceitação do novo. Fazenda (2002, p. 70) considera que “[...] estar aberto à mudança exige exercitar no cotidiano uma atitude diferenciada frente ao saber, assumir um agir dialógico” com os demais profissionais e usuários. A mudança na perspectiva interdisciplinar “[...] é exercitar a metáfora do olhar que busca a pluralidade, sem desconsiderar a singularidade.” (FAZENDA, 2002, p. 72).

Não há como desconsiderar nesse processo a realidade das equipes de referência dos serviços socioassistenciais nos dias atuais. Em grande parte dos municípios a insuficiência de profissionais no tocante à quantidade e à diversidade de categorias representa entraves para a realização do trabalho e acaba prejudicando a proposta da prática na perspectiva da interdisciplinaridade.

Importante observar, ainda, que no documento elaborado pelo MDS, contendo as orientações técnicas para processos de recrutamento e seleção de pessoal no SUAS, através de concurso público e processo seletivo, deve-se exigir dos profissionais (MUNIZ, 2011, p. 35), “[...] conhecimentos, habilidades e atitudes.” O documento identifica como competências profissionais requeridas ao trabalhador da Assistência Social o “[...] conhecimento da trajetória histórica da Assistência Social, do caráter de política pública de Seguridade Social, direito do cidadão e dever do Estado, da gestão descentralizada, participativa e com controle social.” (MUNIZ, 2011, p. 35-36). Ressalta também a necessidade de conhecimento das legislações que regulamentam os direitos específicos (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, gênero, etnias, entre outras), domínio dos conceitos e princípios da

política, de planejamento e, finalmente, conhecimento das concepções de interdisciplinaridade.

Dessa forma, a interdisciplinaridade é parte integrante da gestão do trabalho no SUAS, que se traduz no gerenciamento capaz de garantir a qualidade dos serviços socioassistenciais oferecidos, disponibilizando a estrutura necessária à sua consecução, elevando o contingente de profissionais contratados de forma legal, preparados para trabalhar em equipe e para desenvolver a prática interdisciplinar potencializadora da proteção social, através de respostas efetivas, eficazes e eficientes às necessidades dos usuários beneficiários das ações da Política de Assistência Social.

Entende-se, assim, que a gestão do trabalho tem no princípio da educação continuada dos profissionais do SUAS o principal condutor da interdisciplinaridade.

1.2.3 A garantia dos direitos socioassistenciais

A Assistência Social é política pública responsável por garantir direitos sociais através de organização e prestação de programas, projetos, serviços e benefícios que ofereçam segurança de acolhida, de convivência e de sobrevivência. Os direitos assegurados pela Política de Assistência Social são direitos socioassistenciais.

Estes se constituem em direitos fundamentais por apresentarem na sua essência o princípio da dignidade da pessoa humana, configurando-se em mecanismo do Estado para realizar a justiça social diante das desigualdades. Couto (2008, p. 20) afirma que além de históricos, os direitos sociais são “[...] reveladores de relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade nos distintos países, sujeitos a particulares condições políticas, econômicas e culturais.”

Trata-se de direitos conquistados pela sociedade através dos movimentos⁶⁷ e das mobilizações sociais⁶⁸ que ocorrem historicamente no Brasil, para

⁶⁷ Montañó e Duriguetto (2011, p. 264) “Longe de se tratar de uma questão semântica, um movimento social caracteriza uma organização, com relativo grau de formalidade e de estabilidade, que não se reduz a uma dada atividade ou mobilização.”

⁶⁸ Para os mesmos autores (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 264) “[...] uma mobilização social remete a uma atividade, que se esgota em si mesma quando concluída. Mobilização pode ser uma ferramenta do movimento, também uma mobilização pode se desdobrar em outras até formar um movimento [...]”

manifestar as insatisfações dos setores da sociedade civil mais afetados pela questão social.

Para Montañó e Duriguetto (2011, p. 86), os direitos são frutos de lutas sociais derivadas de “[...] desdobramentos específicos das lutas de classe⁶⁹, e delas constitutivas, na medida em que as questões específicas em torno das quais se organizam e lutam são entendidas como manifestações variadas da central questão social [...]” fundada nas contradições das relações entre capital e trabalho.

Os movimentos e mobilizações sociais que dão origem aos direitos sociais, civis, políticos e econômicos acontecem quando há o amadurecimento de um grupo de pessoas que compõe uma ou mais classes sociais. Nesse sentido se ordenam para reivindicar e lutar pela conquista e garantia de seus interesses comuns.

Montañó e Duriguetto (2011, p. 97) explicam as dimensões de constituição de “[...] classe em si e a classe para si.” A classe em si é formada por um grupo de pessoas que, independentemente de sua consciência, encontram-se insatisfeitas com a realidade social vivida e reclamam, juntas, pela garantia de seus interesses comuns. Já, a classe para si, “[...] consciente de seus interesses e do seu antagonismo ao capital [...]” organiza-se para a luta de classe e consolidação de direitos.

De acordo com Bobbio (1992 apud VIEIRA, 2007, p. 16), “[...] os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer.” O autor ainda complementa: nascem para “[...] impedir os malefícios [...] ou obter benefícios.” Assim, os direitos nascem, são ampliados, reduzidos, e modificam-se de acordo com o contexto histórico.

Os direitos sociais foram positivados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, na França. Documento que se tornou um legado internacional após sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas no mesmo ano. No Brasil, esse diploma internacional foi promulgado através do Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992.

⁶⁹ As classes são determinadas, conforme Montañó e Duriguetto (2011, p. 86), “[...] não pela capacidade de consumo, mas pela função na produção que os indivíduos passam a pertencer a uma classe social; não é pelo tipo de renda que recebem, mas pelo papel social na produção de riqueza. Ou seja, o tipo e o volume da renda, a capacidade de consumo, o acesso ao mercado, são os elementos determinados das classes, o lugar e o papel na esfera produtiva são os aspectos determinantes [...]”

Compõem o conjunto dos direitos humanos: os direitos civis⁷⁰ conquistados no século XVIII, os direitos políticos⁷¹ no século XIX e os direitos sociais⁷² no século XX. Couto (2008, p. 34-35) prefere organizá-los por gerações. São considerados da primeira geração os direitos civis e políticos. “Esses direitos são exercidos pelos homens, individualmente, e têm como princípio opor-se à presença da intermediação do Estado para seu exercício [...]”. Os direitos sociais pertencem à segunda geração e “[...] são exercidos pelos homens por meio da intervenção do Estado, que é quem deve provê-los.” A autora apresenta como direitos da terceira geração, os direitos ao desenvolvimento “[...] fundados na idéia de solidariedade. São de natureza coletiva e também difusa”, exercidos pelo homem individualmente e também por grupos. Trata-se dos direitos relativos à paz, ao meio ambiente e à autodeterminação dos povos.

Assim, os direitos civis são considerados direitos de liberdade negativa, por se constituírem contra a presença reguladora do Estado. Os direitos políticos são os de liberdade positiva, pois se exercem por meio da autonomia e da participação no poder político, é a liberdade de intervir no Estado. E os direitos sociais são aqueles que exigem a presença do Estado para poderem ser exercidos. (BOBBIO, 1992 apud COUTO, 2008, p. 58).

Para o jurista Marmelstein (2008, p. 51), os conteúdos dos direitos sociais “[...] impõem diretrizes, deveres e tarefas a serem realizadas pelo Estado, no intuito de possibilitar aos seres humanos melhor qualidade de vida e um nível razoável de dignidade como pressuposto do próprio exercício de liberdade.” Dessa forma, a efetivação desses direitos necessita da atuação do Poder Público, e a materialização deles se dá por meio de políticas sociais públicas.

São direitos de natureza coletiva, mas de usufruto individual do homem na satisfação de suas necessidades. José Afonso da Silva (2006, p. 286) complementa:

[...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que

⁷⁰ “São considerados direitos civis: o direito à vida, à liberdade de pensamento e fé, o direito de ir e vir, a propriedade privada, a liberdade de imprensa e a igualdade perante a lei.” (COUTO, 2008, p. 47).

⁷¹ Os direitos políticos consistem no direito de votar e ser votado, direito à organização e à associação.

⁷² Os direitos sociais têm como fundamento a ideia de igualdade e se expressam pelo direito à saúde, educação, assistência e previdência social.

possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

No Brasil, os direitos sociais começaram a ser institucionalizados no início do século XX, diante das inúmeras mobilizações e greves de trabalhadores das indústrias (muitos deles imigrantes europeus que trouxeram de seus países a tradição de lutas sindicais e grande capacidade de contestação), insatisfeitos com as condições de trabalho incertas, desencadeando a aprovação dos primeiros direitos sociais trabalhistas e previdenciários, garantidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT em 1930). Para Araújo (2009, p. 14), os movimentos sociais reivindicatórios da regulamentação do trabalho ocorriam no mundo todo e tiveram forte influência no Brasil. O primeiro foi a Revolução Russa, e o segundo o Tratado de Versalhes, assinado pelo Brasil, que assumiu “[...] compromissos com uma regulamentação maior do trabalho e associando-se à Organização Internacional do Trabalho (OIT).” Uma tendência mundial no pós Segunda Guerra, como forma de controlar e lidar com as tensões sociais desse período e conservar a expansão do capitalismo.

Foi durante o governo de Getúlio Vargas que aconteceu a institucionalização das primeiras políticas sociais como forma de viabilizar direitos sociais. Mas, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que essas políticas se ampliaram sob a garantia de universalidade de acesso, fruto de incessantes manifestações da sociedade civil. O Capítulo dos Direitos Sociais dispõe sobre o sistema de Seguridade Social a ser assegurado pelas políticas sociais de Saúde, Assistência e Previdência Social, sendo as duas primeiras organizadas de forma descentralizada e participativa.

Gradativamente cada uma dessas políticas teve sua lei específica promulgada, e a Assistência Social foi a última delas, mediante a aprovação da LOAS, regulamentação tardia que pode ser vista sob vários prismas, mas principalmente pela “[...] falta de densidade política e de debate conceitual que alimentasse as decisões da mesma [...] e muitos óbices a tudo que gerasse gasto” ao Estado. (COUTO, 2008, p. 171-172).

Importante ressaltar que o modelo de Seguridade Social brasileiro após o ano de 1988 é baseado no padrão europeu, com algumas décadas de atraso com relação aos países daquele continente, regido pelos princípios da universalidade,

da igualdade, da uniformidade, da equidade, da descentralização e da participação popular, com peculiaridades nacionais explicadas por Couto (2008, p. 184),

[...] no Brasil, o campo dos direitos percorreu uma trajetória muito peculiar. Desde a independência, a formalidade das leis, o direito, parece não absorver a cultura de como se estabelecem as relações entre Estado, elites brasileiras e o povo em geral. Ao contrário, os traços paternalistas têm sido marcas constantes dessa relação, que, ao explicitá-los, retarda a possibilidade de criar condições para o exercício dos direitos, sejam eles civis, políticos ou sociais.

Para compreender a trajetória dos direitos sociais pós Constituição de 1988, que institui o Estado Democrático de Direito⁷³, é importante lembrar que a aprovação deles ocorreu em meio à grave crise fiscal e social do Estado brasileiro no momento de enfraquecimento do regime da ditadura militar (período de cerceamento dos direitos civis e políticos conquistados) e da retomada dos movimentos sociais pela redemocratização.

A garantia dos direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição Federal (1988) é prerrogativa das políticas sociais públicas de Assistência Social, Saúde, Previdência Social, Educação, Segurança, Habitação, Lazer e Esportes. Assim, a questão central está em entender a forma como estão organizadas e gerenciadas essas políticas para refletir tais direitos na vida da população, uma vez que os direitos sociais estabelecidos pressupõem o Estado provedor.

Sabe-se que o que leva à necessidade de formular direitos sociais são as desigualdades geradas pelo modo de produção capitalista. No Brasil, a instalação tardia e rudimentar desse modo de produção, comparado aos países desenvolvidos, acirra a desigualdade na distribuição das riquezas produzidas nacionalmente, reproduzindo, cada vez mais, os fenômenos de pobreza, desemprego, violência e precárias condições de vida de grande parcela da população. Situações que se agravam diante da cultura e prática da gestão corrupta e sem punição adotada por alguns governantes nacionais.

Na visão de Couto (2008, p. 60), para se compreender algumas das questões de fundamental importância no campo dos direitos sociais assegurados nas

⁷³ O Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição Federal de 1988 assegura direitos para a maioria e defende a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais através da garantia de uma série de direitos sociais assegurados em ordenamentos jurídicos, portanto possui natureza intervencionista que requer a presença do Estado nas esferas sociais, dando respostas diretas às necessidades da população.

políticas sociais faz-se necessário pensá-las a partir do “[...] binômio concessão ou conquista.” De acordo com a autora, alguns estudiosos defendem que elas têm como compromisso a legitimação do sistema capitalista. Para outros, mesmo diante da contradição entre a legalidade e a realidade dos direitos sociais contidos nessas políticas, eles não deixam de ser uma conquista, porque antes nem mesmo existiam.

Os governos eleitos pelo voto direto a partir de 1995 adotaram planos econômicos para conter processos inflacionários e buscar a retomada do crescimento do país sob influência das ideias liberais e a inserção do Brasil no mercado globalizado. Conforme já abordado neste texto, esse fato constitui-se em situação desfavorável à ampliação dos direitos, pois exige enxugamento de gastos públicos e ação focalizada do Estado. Posição esta que perdura há mais de vinte anos no país. Trata-se de contexto contraditório, permeado de disputa entre projetos da sociedade, exigindo, muitas vezes, cobrança dos direitos sociais via processo judicial.

No caso da Assistência Social, política não contributiva, a escassez de recursos financeiros públicos investidos desde 1993, quando a LOAS foi aprovada, assim como a presença da cultura da benevolência e da ajuda, tem inviabilizado o acesso à garantia dos direitos socioassistenciais, repetindo a velha prática da seletividade do público atendido, restringindo os serviços à parcela mais vulnerável da sociedade, e, ainda assim, para poucos. Hesse (1991 apud STUCHI, 2012, p. 160), referindo-se à concepção da Assistência Social depois da Constituição de 1988, explica: “[...] esse pedaço de papel terá de sucumbir diante dos fatores reais de poder dominantes no país.” Reconhecendo que a existência de garantias legais não significa a efetivação dos direitos sociais.

Entretanto, a Assistência Social segue avançando na normatização dos direitos socioassistenciais, aprovando resoluções e portarias que regulamentam a política, aprimorando a cada dia os fundamentos teóricos e metodológicos necessários à garantia desses direitos. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído a partir de 2004 e normatizado na Lei n. 12.435/11, expressa a persistência no fortalecimento da política, através da institucionalização da uniformidade de gestão, organização e prestação de serviços em todo o país, enquanto estratégias para assegurar os direitos afiançados pela Assistência Social no sistema de proteção social brasileiro.

O que, por si só, não garante os direitos socioassistenciais e não significa a superação das desigualdades, pois essa mudança exige, para além do

conjunto de direitos inscritos juridicamente, garantia de liberdade e igualdade perante a lei e a emancipação social. Conforme Montañó e Duriguetto (2011, p. 131), essa garantia ultrapassa a emancipação política projetada “[...] a partir da conquista de direitos civis e políticos (direito de ir e vir, de organização, de representação etc.), direitos trabalhistas e sociais, do desenvolvimento da cidadania, e da democracia [...]”, e requer a eliminação de todas as formas de desigualdade e exclusão.

Luiz (2011, p. 89-90) considera que a emancipação social⁷⁴ é constituída também de conhecimento, razão crítica e democracia. Segundo a autora, “[...] esses valores devem ser redimensionados para que na complexidade/unidade favoreçam as condições materiais humanas e sociais à constituição da emancipação social.” Considera, ainda, que “[...] não existem receitas prontas para minimizar o resultado de séculos de exclusão e autoritarismo reguladores da sociedade [...]”, é um trabalho cotidiano.

Demo (1995, p. 156-157) afirma que o sujeito emancipado socialmente “[...] luta pelos próprios direitos porque faz parte de sua competência perceber que o direito não é dado, mas conquistado.” Nesse sentido concorda-se com Couto (2008, p. 182) que para se avançar na garantia dos direitos sociais, e, aqui, particularmente os direitos socioassistenciais, faz-se necessário “[...] incorporar a legislação à vida da população brasileira [...]”, através do trabalho social de cada uma das políticas sociais, comprometida com o teor jurídico dessas políticas e com a busca por mudanças de impacto sobre as desigualdades.

Ocorre que mesmo promulgados como direitos a serem protegidos e garantidos na Constituição Federal, os direitos sociais, na prática, ficam subordinados às questões orçamentárias, ideológicas e às contradições impostas por legislações que regem a Administração Pública, perdendo sua força normativa. O debate sobre a garantia dos direitos socioassistenciais que emanam do trabalho da Política de Assistência Social, providos pelo Estado, ainda não se constitui em possibilidade. Encontra-se suscetível às determinações da realidade e ao reconhecimento de sua legitimidade por parte daqueles que entendem tratar-se de investir capital em ações não lucrativas.

⁷⁴ Sobre emancipação social, consultar o livro intitulado: “Emancipação social e serviço social: a potencialidade da prática profissional”, da autora Danuta Cantoia Luiz, presente entre as referências desta tese.

A construção dos direitos socioassistenciais da Política de Assistência Social rege-se pelos princípios:

- I. Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II. Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III. Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V. Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para a sua concessão. (BRASIL, 1993, art. 4º)

Esses princípios devem ser rigorosamente seguidos na implantação e execução dos programas, projetos, serviços e benefícios da Política de Assistência Social responsáveis pela materialização dos direitos socioassistenciais. Para compreender esses direitos assegurados pela Assistência Social é importante resgatar o conjunto de normas e documentos que os definem.

A Resolução CNAS n. 40/2006 (MDS, 2006e) dispõe sobre os dez direitos socioassistenciais dos usuários, aprovados durante a V Conferência Nacional de Assistência Social (MDS, 2005e, p. 13-14); são eles:

- 1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos: Direito, de todos e todas, de usufruírem dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.
- 2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva: Direito, do cidadão e da cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.
- 3. Direito de equidade social e de manifestação pública: Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.
- 4. Direito à igualdade do cidadão e da cidadã de acesso à rede socioassistencial: Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da

autonomia pessoal dentro das possibilidades e dos limites de cada um.

5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito, do usuário e da usuária da rede socioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonistas na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infraestrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.
6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social: Direito, do usuário e da usuária, em todas as etapas do ciclo da vida, a ter valorizada a possibilidade de se manterem sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.
7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas: Direito, do cidadão e da cidadã, a melhor qualidade de vida garantida pela articulação intersetorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna, trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.
8. Direito à renda: Direito, do cidadão e da cidadã, e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.
9. Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva: Direito, do usuário e da usuária da rede socioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural.
10. Direito ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais: Direito, do cidadão e da cidadã, a ser informados de forma pública, individual e coletiva, sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos socioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitados os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade.

Assim, a PNAS atribui aos gestores públicos das três esferas de governo a responsabilidade de organizar a rede de serviços da Política de Assistência Social de forma a assegurar os direitos socioassistenciais, levando em consideração a compreensão sobre as instituições de serviços de proteção social básica e especial em tipificação, quantidade, qualidade e continuidade correspondentes à demanda social.

Da mesma forma, a rede de serviços deve garantir segurança de acolhida, sobrevivência e convívio familiar e comunitário. A segurança da acolhida consiste na implantação de serviços voltados ao atendimento de pessoas e famílias que se encontram vivendo sob situação de abandono, exclusão e isolamento social, em muitos casos sofrendo ameaça ou violação de direitos, incapacidade social, incluindo aqueles que se encontram nas ruas e as vítimas de calamidade pública.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais prevê serviços de proteção social nos níveis de complexidade básica e especial, orientando sobre os objetivos, as provisões específicas para a organização do trabalho social com vistas a garantir aos usuários aquisições capazes de reduzir danos e romper com a situação de vulnerabilidade e risco em que se encontram.

A segurança de sobrevivência compreende os benefícios da Política de Assistência Social que repassam renda direta e fornecimento de recursos materiais e físicos aos usuários através do Benefício de Prestação Continuada, dos Programas de Transferência de Renda e dos Benefícios Eventuais.

A segurança de convívio familiar e comunitário é atribuição de todos os programas, projetos, serviços e benefícios que devem estar voltados para o atendimento que fortaleça e amplie as relações de convivência e sociabilidade entre grupos familiares e comunitários. Compreendendo o trabalho social planejado para possibilitar o enfrentamento e a superação de situações de fragilidade de vínculos sociais, desenvolvidos de forma individual, grupal e coletiva face às questões geracionais, referenciais territoriais, referenciais de gênero, cultura, raça, etnia, orientação sexual e outras que enfraquecem as relações sociais.

Observa-se que os direitos socioassistenciais se concretizam mediante formulação e operação dos serviços da Política de Assistência Social, criando condições materiais para que a liberdade, a integridade e a dignidade sejam respeitadas, e as necessidades básicas atendidas com qualidade e cobertura condizentes às privações dos usuários. A qualidade está diretamente relacionada à garantia de recursos físicos, financeiros e humanos capacitados para desenvolver o trabalho social fundamentado em princípios ético, técnico e político, comprometidos com o desejo de promover impacto na vida dos usuários dessa política.

Importante salientar que os direitos socioassistenciais não disponibilizados demandam defesa das diferentes instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos (Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria

Pública, Ouvidorias, Organizações Governamentais e Não Governamentais, Conselhos Tutelares, de Direitos e Deliberativos), exercendo o controle, a cobrança e a judicialização dos direitos socioassistenciais não assegurados pela política. Ressalta-se, porém, que esses organismos ainda intervêm de forma pontual, através de ações civis e determinação judicial para criação de vagas nos serviços. Nunca se posicionam quanto à organização e ao resultado que eles próprios devem promover. Acredita-se que isso se deve ao pouco conhecimento desses atores sobre as normativas e as regulamentações do texto da Assistência Social.

O dia a dia do trabalho a partir dessa Política permite afirmar que a existência legal dos direitos socioassistenciais, a previsão dos meios para garanti-los e a fixação de responsabilidades não são suficientes para que os usuários tenham acesso a serviços em quantidade e qualidade necessárias. Esses direitos têm sido adiados, ou consolidados de forma limitada, “[...] por um lado, por sua dependência da vontade dos detentores do poder político e, por outro, pelo comprometimento de sua efetividade quando a busca de seu alcance sobrecarrega o Estado e, assim, impede-o de cumprir certos propósitos.” (BAPTISTA, M. V., 2012, p. 186).

Recentemente, como forma de avançar na materialização dos direitos socioassistenciais, alguns órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos, compreendendo as limitações do Estado na sua efetivação, têm adotado os chamados planos de providência, que consistem em planejamento conjunto entre os gestores públicos e instâncias desse sistema para implantação gradativa e prioritária dos programas, projetos, serviços e benefícios necessários. São estabelecidos procedimentos e cronograma para implantação, expansão e qualificação das ações da política em consonância com as demandas sociais.

Contudo, considera-se importante a adoção de estratégias para a disseminação dos direitos socioassistenciais junto à sociedade, desenvolvendo a cultura de cidadania na qual a exigibilidade e o respeito aos direitos sociais sejam princípios fundamentais, preparando, assim, a sociedade como um todo para discutir e contextualizar, garantindo sua efetivação. Couto (2008, p. 187) defende que a Assistência Social começará a ser inscrita como direito social a partir da “[...] participação ativa da população, com um Poder Executivo responsável e permeado por um controle social que definirá os caminhos a ser percorridos pela política.”

Certamente, ainda são necessárias reflexões sobre o caráter jurídico da Política de Assistência Social e a efetivação dos direitos socioassistenciais. O tema

foi debatido durante a VII Conferência de Assistência Social (2007), mas não se chegou a propor deliberações quanto à responsabilidade dos entes federativos para que tal efetivação ocorra. Aparecem apenas tópicos dispersos nos textos das orientações técnicas para os serviços socioassistenciais publicados pelo MDS.

PARTE 2 O PROCESSO DA PESQUISA

2.1 A configuração dos dados

A presente tese de doutorado foi desenvolvida a partir de análises e reflexões que durante a elaboração teórica receberam ajuda imprescindível e rica da prática profissional da pesquisadora. Durante toda a construção do conhecimento estes elementos entraram em processo de diálogo, interação, troca de informações que resultaram em formas de revisão, avaliação e nutriente básico para tomadas de decisão mais adequadas à realidade de atuação, tanto no que se refere às demandas sociais beneficiárias quanto ao instrumental de trabalho incluindo-se os aparelhos estatais e capital humano.

O objetivo do estudo foi compreender a gestão do trabalho no SUAS a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, tendo como objetivos específicos conhecer a legislação que referenda a NOB-RH; refletir sobre o conceito de gestão para o trabalho no SUAS e analisar o significado atribuído à gestão pelos responsáveis pela norma regulamentadora nos municípios da região de Franca.

Na busca pela consecução desses objetivos alguns questionamentos referentes ao objeto de estudo nortearam a construção da pesquisa, motivados ainda pelo compromisso profissional de contribuir para o aprimoramento da gestão de recursos humanos na Política de Assistência Social. As indagações perpassaram as seguintes questões: como foi pensada historicamente a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social? Há compreensão sobre a norma como ela está prescrita ou se trata de postura política? Quem são os gestores? Qual o seu perfil? Há competência profissional para elaboração de planos de ação locais, eficientes e eficazes que correspondam à realidade dos municípios e permitem a efetivação da política de recursos humanos?

Para responder a esses questionamentos partiu-se do pressuposto de que a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) deve estar organizada nos municípios brasileiros sem perder de vista os elementos técnico, financeiro e político. A norma prescreve a necessidade de competência técnica com quantidade adequada de pessoas para compor a equipe de trabalho prevendo formação continuada. Prescreve também que o aspecto financeiro diz respeito a recursos advindos das instâncias dos governos federal, estadual e municipal para manutenção do fator técnico e consequente qualidade nos serviços. O aspecto político abrange a própria efetivação dos

programas, projetos e serviços, também prescritos na política, conforme as carências e necessidades das demandas sociais. A insuficiência desses elementos não só compromete a política como também se torna vetor ao Sistema Único da Assistência Social.

Procurou-se, assim, perseguir os resultados esperados enquanto aproximações da realidade, articulações entre teoria e dados empíricos, além de socializar com os gestores municipais da Assistência Social os indicadores, propostas, acertos, desacertos, limites e possibilidades dos resultados da presente pesquisa. Procedimentos estes que objetivaram despertar visão crítica sobre a gestão do trabalho incentivando a elaboração de planos de educação continuada abrangentes a todos os integrantes da estrutura, incluindo os próprios gestores.

A metodologia da pesquisa seguiu o método indutivo, que tem a finalidade de ampliar o alcance dos conhecimentos. Baseia-se na generalização de propriedades comuns de dados suficientemente constatados, inferindo-se uma verdade geral. Conforme Marconi e Lakatos (1982, p. 47, grifo do autor), a indução considera três elementos fundamentais:

- a) *observação dos fenômenos* – observamos os fenômenos e os analisamos com a finalidade de descobrir as causas de sua manifestação;
- b) *descoberta da relação entre eles* – nesta etapa procura-se por intermédio da comparação aproximar os fatos ou fenômenos com a finalidade de descobrir a relação constante existente entre eles;
- c) *a generalização da relação* – generalizamos a relação encontrada na precedente, entre os fenômenos e fatos semelhantes, muitos dos quais ainda não observados.

Com o propósito de favorecer a dinâmica do processo de investigação, utilizou-se a abordagem qualitativa, considerando-se conhecimentos convergentes na compreensão do objeto de estudo e a consecução dos objetivos propostos. A abordagem qualitativa adentra os fatos e dados na reconstrução da vida social objetivada nas estruturas sociais, o que incide em aproximações do seu perfil, “[...] ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.” (MINAYO, 2007, p. 21).

A análise qualitativa privilegiou o contato da pesquisadora com o sujeito, o que possibilitou conhecê-lo mais plenamente, buscando entender os fatos experimentados por ele a partir da interpretação que faz das atividades que realiza no

trabalho de todo dia. E ainda, no que o sujeito acredita e o que move sua atuação profissional. Assim, os esforços da pesquisadora se concentram na busca dos significados das vivências para os sujeitos. Dulce Maria Baptista (1999, p. 22-23) enfatiza que:

[...] há alguns pressupostos muito importantes que fundamentam o uso de metodologias qualitativas de pesquisa [...]. Um primeiro pressuposto é o do reconhecimento da singularidade do sujeito [...], o segundo pressuposto é que estas pesquisas partem do reconhecimento da importância de se conhecer a experiência social do sujeito [...]. Isso nos remete ao terceiro pressuposto, que se expressa no reconhecimento de que conhecer o modo de vida do sujeito pressupõe o conhecimento de sua experiência social.

No estudo da pesquisa utilizou-se a combinação de um conjunto de procedimentos para aproximação da realidade com vistas a ampliar a compreensão do objeto de estudo. A dinâmica investigativa permitiu o uso da triangulação de métodos como estratégia metodológica em acordo com os fatos reais e fictícios que se manifestam sob vários ângulos. A pretensão foi alcançar resultados aprofundados e aproximativos permitindo avançar no trato interdisciplinar do objeto em estudo.

Para atingir os objetivos propostos a triangulação permitiu os estudos descritivo e exploratório. Conforme Barros e Lehfeld (2007, p. 84), o descritivo “Procura descobrir a frequência com que o fenômeno ocorre, sua natureza, causa, relações e conexões com outros fenômenos.” O exploratório, observam Diehl e Tatim (2004, p. 53-54), “[...] tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito à construção de hipóteses.”

Minayo et al. (2005, p. 71) enfatizam:

[...] a triangulação não é um método em si. É uma estratégia de pesquisa que se apóia em métodos científicos testados e consagrados, servindo e adequando-se a determinadas realidades, com fundamentos interdisciplinares.

No presente estudo, a triangulação de métodos possibilitou operacionalizar a pesquisa com uma diversidade de práticas metodológicas: pesquisa bibliográfica, documental, experiência profissional, entrevistas e interdisciplinaridade.

Para a aquisição de conhecimento acerca do fenômeno investigado, o processo de configuração dos dados ocorreu através da pesquisa documental e bibliográfica visando apreender os eixos teóricos relativos ao tema, conceitos e

análises empregados pelos diversos estudiosos. Perpassaram-se todas as etapas da investigação, iniciada no segundo semestre de 2013 e concluída no segundo semestre de 2015.

A pesquisa documental abrangeu legislações, decretos oficiais e normas que regulamentam a Política de Assistência Social, assim como consulta a relatórios e censos oficiais publicados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), pelo Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A pesquisa bibliográfica compreendeu criteriosa seleção dos autores que estudam a temática do objeto de investigação, abrangendo bibliografias diversificadas desde publicações de livros, monografias, teses, pesquisas, artigos, revistas e consultas a *sites* temáticos.

Dada a complexidade do objeto de estudo e sua natureza interdisciplinar, foram consultadas bibliografias das áreas do Serviço Social, do Direito, da Administração e de Políticas Públicas, por meio de interlocução com obras de autores que tratam do tema em outras áreas, procurando adquirir saber aprofundado sobre ele. A pesquisa interdisciplinar permitiu, através de reflexões sobre o real vivido e o encontro com teóricos de diferentes ramos do conhecimento, articular saberes e práticas profissionais.

O processo de pesquisa exigiu consultas a organismos públicos, federal e estadual. Em âmbito federal, de forma sistemática, foram feitas pesquisas junto aos sites do MDS, particularmente no link CADSuas¹ com a finalidade de obter informações cadastrais sobre a rede socioassistencial pública e privada e a regulamentação de aspectos relacionados ao trabalho do SUAS nos municípios brasileiros.

No âmbito estadual, com a intenção de conhecer os dados disponíveis nos Planos Municipais de Assistência Social² (PMAS), a pesquisadora, com a

¹ O CADSuas é o Sistema Nacional de Cadastro do SUAS, instituído pela Portaria n. 430 de 03 de dezembro de 2008. Nele, através de questionários eletrônicos, estados e municípios inserem anualmente informações cadastrais da rede socioassistencial, dos órgãos governamentais e dos recursos físicos, financeiros e humanos do SUAS. É instrumento que tem a finalidade de dar suporte à gestão e ao controle social no SUAS (MDS, 2008a).

² O Plano Municipal de Assistência Social (PMAS) é uma ferramenta informatizada implantada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), onde os municípios do Estado de São Paulo

autorização da Diretora Regional de Desenvolvimento Social de Franca (DRDS) (Apêndice A), realizou no mês de dezembro de 2013 consulta aos PMAS dos vinte e três municípios da Região Administrativa de Franca³, elaborados para o exercício de 2014, que dispõem de informações diversas sobre a implantação e gestão da Política de Assistência Social nos municípios. Assim, foi possível observar a organização da rede para oferecer programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, recursos financeiros destinados à execução das ações da Assistência Social, sistema de monitoramento e avaliação da política e os quadros de recursos humanos, identificando a quantidade e as categorias profissionais que atuaram na política no exercício de 2014.

A DRDS é uma unidade regional da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo, que tem como finalidade institucional assessorar técnica e financeiramente os municípios no processo de implantação e aprimoramento da Política de Assistência Social. Conforme Decreto Estadual n. 49.688/2005, Subseção III, as DRDS têm como atribuições:

I - orientar e assistir municípios e entidades sociais na implementação e no acompanhamento de políticas e programas de assistência e desenvolvimento social sob orientação técnica dos Grupos que compõem a Coordenadoria; II - executar as atividades previstas para a Coordenadoria de Ação Social no âmbito regional da Diretoria, observadas as diretrizes por ela estabelecidas; III - fomentar o estabelecimento e o aperfeiçoamento das redes sociais locais, integrando a ação dos Conselhos, municípios e entidades empresariais e sociais; IV - estimular e orientar a formação e o funcionamento de Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social; V - produzir informações para as Coordenadorias, que sirvam de base à tomada de decisões, ao planejamento e ao controle de atividades de interesse da Secretaria; VI - receber os pedidos e formalizar os expedientes e processos para celebração de convênios e examinar sua viabilidade administrativa, orçamentária e financeira, emitindo parecer, bem assim quanto ao registro de entidades e organizações sociais; VII - formalizar correspondências preliminares e documentação de convênio com entidades e municípios, relativa aos recursos do Estado; VIII - acompanhar e controlar convênios e similares; IX - avaliar e emitir pareceres técnicos acerca dos trabalhos conveniados e sobre as entidades e organizações sociais; X - manifestar-se sobre os trabalhos dos municípios, com vista à sua

inserir, anualmente, informações sobre a gestão da Política de Assistência Social, condição para assegurar o cofinanciamento estadual.

³ O Estado de São Paulo é organizado por sedes administrativas de governo e, para consecução da Política de Assistência Social conta com uma Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), que atua de forma descentralizada, através de vinte e seis Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social (DRDS).

qualificação para a Gestão Municipal; XI - colaborar com outros órgãos do Estado na execução dos programas [...]. (SÃO PAULO, 2005).

A consulta aos PMAS foi realizada na sede da DRDS de Franca, durante dez dias consecutivos, com dedicação de quatro horas diárias de pesquisa, resultando na análise dos blocos⁴ I, II e III do instrumental, coletando dados que foram organizados nas tabelas 1, 2, 3 e 4.

O bloco I contém dados gerais de identificação do órgão gestor e do conselho da Política de Assistência Social, tais como: localização, estrutura física existente, quadro de recursos humanos, previsão orçamentária e análise diagnóstica das situações de vulnerabilidade e risco social existentes nos municípios. No bloco II são disponibilizadas as informações sobre as unidades estatais (CRAS, CREAS, Centro Pop) e entidades sociais que integram a rede socioassistencial, bem como os programas, projetos, serviços, benefícios oferecidos e o público alvo atendido (meta, ciclo etário e principais atividades desenvolvidas). O bloco III dispõe sobre os recursos financeiros para a execução das ações e o plano de aplicação desses recursos.

Inicialmente pretendia-se coletar nos PMAS somente as informações sobre a política de recursos humanos do SUAS, mas, o contato com o instrumental instigou o desejo de conhecer mais sobre a implantação e o aprimoramento da política nos municípios da região de Franca, conteúdos esses que foram apresentados na descrição do universo e subsidiaram a análise e interpretação dos dados obtidos na pesquisa de campo.

As informações condensadas nas tabelas elaboradas pela pesquisadora indicam as condições atuais da conexão entre NOB-RH e a dinâmica da realidade dos municípios, reforçando a necessidade de aprofundar o debate sobre a gestão do trabalho neste momento de estruturação do SUAS.

⁴ Bloco é uma denominação encontrada no instrumental *on-line* do PMAS que contém as informações organizadas por temas. Na verdade, o instrumental apresenta cinco tipos de blocos, mas, os que mais se aproximam do objeto de estudo da presente pesquisa foram os três citados.

TABELA 1 - Número de profissionais por município atuando nas equipes de referência dos Órgãos Gestores da Política de Assistência Social

Município	Escolaridade	Área de Formação	Quantidade
Aramina	Superior	Serviço Social	1
	Médio	Técnico de nível médio	3
Subtotal			4
Batatais	Superior	Serviço Social	3
	Médio	Técnico de nível médio	4
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	5
Subtotal			12
Buritizal	Superior	Serviço Social	1
	Superior	Direito	1
	Superior	Contabilidade	1
	Médio	Técnico de nível médio	3
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal			7
Cristais Paulista	Superior	Serviço Social	1
	Médio	Técnico de nível médio	2
Subtotal			3
Franca	Superior	Serviço Social	6
	Superior	Pedagogia	2
	Superior	Sociologia	1
	Superior	Antropologia	1
	Superior	Terapia Ocupacional	1
	Superior	Direito	1
	Superior	Administração	1
	Superior	Economia	1
	Superior	Contabilidade	1
	Superior	Outras áreas	3
	Médio	Técnico de nível médio	7
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	5
Subtotal			30
Guará	Superior	Serviço Social	3
	Superior	Psicologia	1
	Superior	Direito	1
	Superior	Outra área	1
	Médio	Técnico de nível médio	2
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	5
Subtotal			13
Igarapava	Superior	Serviço Social	3
	Médio	Técnico de nível médio	3
Subtotal			6
Ipuã	Superior	Serviço Social	3
	Médio	Técnico de nível médio	3
Subtotal			6
Itirapuã	Superior	Serviço Social	2
	Médio	Técnico de nível médio	2
Subtotal			4
Ituverava	Superior	Serviço Social	5
	Superior	Pedagogia	2
	Superior	Outras áreas	5
	Médio	Técnico de nível médio	5
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	2
Subtotal			19
Jequara	Superior	Direito	1
	Médio	Técnico de nível médio	4
Subtotal			5

Município	Escolaridade	Área de Formação	Quantidade
Miguelópolis	Superior	Serviço Social	1
	Superior	Outra área	2
	Médio	Técnico de nível médio	6
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	7
Subtotal			16
Morro Agudo	Superior	Serviço Social	2
	Superior	Pedagogia	2
	Superior	Direito	1
	Superior	Outras áreas	2
	Médio	Técnico de nível médio	1
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	2
Subtotal			10
Nuporanga	Superior	Serviço Social	2
	Superior	Direito	1
	Superior	Outra área	1
	Médio	Técnico de nível médio	2
Subtotal			6
Orlândia	Superior	Serviço Social	7
	Superior	Pedagogia	1
	Médio	Técnico de nível médio	3
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	3
Subtotal			14
Patrocínio Paulista	Superior	Serviço Social	1
	Superior	Direito	1
	Médio	Técnico de nível médio	1
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	3
Subtotal			6
Pedregulho	Superior	Serviço Social	1
	Superior	Direito	1
	Médio	Técnico de nível médio	3
Subtotal			5
Restinga	Superior	Serviço Social	1
	Superior	Pedagogia	1
	Superior	Direito	1
	Médio	Técnico de nível médio	5
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal			9
Ribeirão Corrente	Superior	Serviço Social	1
	Médio	Técnico de nível médio	1
	Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal			3
Rifaina	Superior	Serviço Social	2
	Superior	Outra área	1
	Médio	Técnico de nível médio	5
Subtotal			8
Sales Oliveira	Superior	Serviço Social	2
	Superior	Administração	1
	Médio	Técnico de nível médio	1
Subtotal			4
São Joaquim da Barra	Superior	Serviço Social	4
	Superior	Contabilidade	1
	Médio	Técnico de nível médio	1
Subtotal			6
São José da Bela Vista	Superior	Serviço Social	1
	Superior	Direito	1
	Médio	Técnico de nível médio	4
Subtotal			6
TOTAL			202

Fonte: Tabela construída por Gislaíne Alves Liporoni Peres, a partir da análise dos PMAS de 2014 dos 23 municípios que compõem a Região Administrativa de Franca/SP.

Na tabela 1, observa-se que os municípios não dispõem dos profissionais em quantidade e categorias suficientes para exercer as funções essenciais da gestão do SUAS. Consideram-se funções essenciais: a gestão do sistema municipal de assistência social; a coordenação da proteção social básica; a coordenação da proteção social especial; o planejamento e orçamento; o gerenciamento do fundo municipal de assistência social; o gerenciamento dos sistemas de informação; gerenciamento dos programas de transferência de renda; o monitoramento e controle da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios; o monitoramento e controle da rede socioassistencial; a vigilância socioassistencial; a gestão do trabalho; e o apoio às instâncias deliberativas.

Os dados revelam a fragilidade dos municípios na garantia das equipes de referência propostas na NOB-RH para a execução das ações da gestão, levando à análise não só do número e categorias de profissionais para executar as atividades do órgão gestor, mas, e fundamentalmente, das formas de organização e das condições em que o trabalho se realiza na Assistência Social.

TABELA 2 - Número de profissionais por município atuando nas equipes de referência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)

Município	Unidade	Escolaridade	Área de Formação	Quantidade
Aramina	CRAS I	Superior	Serviço social	2
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	3
Subtotal				6
Batatais	CRAS I	Superior	Serviço social	3
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	1
	CRAS II	Superior	Serviço social	4
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico do nível médio	1
Subtotal				11
Buritizal	CRAS I	Superior	Serviço Social	2
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Terapia Ocupacional	1
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				7
Cristais Paulista	CRAS I	Superior	Serviço Social	2
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Pedagogia	3
		Superior	Outra área	2
		Médio	Técnico de nível médio	1
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				10

Município	Unidade	Escolaridade	Área de Formação	Quantidade
Franca	CRAS I	Superior	Serviço social	6
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Pedagogia	1
		Médio	Técnico de nível médio	1
	CRAS II	Superior	Serviço social	4
		Superior	Pedagogia	1
		Médio	Técnico de nível médio	2
	CRAS III	Superior	Serviço social	3
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Pedagogia	1
		Médio	Técnico de nível médio	1
	CRAS IV	Superior	Serviço social	4
		Superior	Pedagogia	1
		Médio	Técnico de nível médio	1
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
	CRAS V	Superior	Serviço social	4
Superior		Psicologia	1	
Superior		Pedagogia	1	
Médio		Técnico de nível médio	1	
Subtotal				36
Guará	CRAS I	Superior	Serviço social	3
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				7
Igarapava	CRAS I	Superior	Serviço Social	2
		Superior	Psicologia	2
		Superior	Outra área	2
		Médio	Técnico de nível médio	4
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				11
Ipuã	CRAS I	Superior	Serviço social	3
		Superior	Psicologia	1
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				5
Itirapuã	CRAS I	Superior	Serviço social	1
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Direito	1
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				6
Ituverava	CRAS I	Superior	Serviço Social	1
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Pedagogia	2
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	2
Subtotal				8
Jeriquara	CRAS I	Superior	Serviço social	2
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	2
Subtotal				5
Miguelópolis	CRAS I	Superior	Serviço Social	2
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				6

Município	Unidade	Escolaridade	Área de Formação	Quantidade
Morro Agudo	CRAS I	Superior	Serviço Social	2
		Superior	Psicologia	2
		Superior	Pedagogia	3
		Superior	Outra área	3
		Médio	Técnico de nível médio	2
Subtotal				12
Orlândia	CRAS I	Superior	Serviço social	2
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Pedagogia	1
		Superior	Outra área	2
		Médio	Técnico de nível médio	3
Subtotal				9
Patrocínio Paulista	CRAS I	Superior	Serviço social	1
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	1
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				4
Pedregulho	CRAS I	Superior	Serviço Social	2
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	1
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				5
Restinga	CRAS I	Superior	Serviço social	1
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Pedagogia	1
		Médio	Técnico de nível médio	3
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				7
Ribeirão Corrente	CRAS I	Superior	Serviço social	1
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				4
Rifaina	CRAS I	Superior	Serviço social	2
		Superior	Outra área	1
		Médio	Técnico de nível médio	5
Subtotal				8
São Joaquim da Barra	CRAS I	Superior	Serviço social	1
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Direito	1
		Superior	Outra área	1
		Médio	Técnico de nível médio	3
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				8
São José da Bela Vista	CRAS I	Superior	Serviço social	1
		Superior	Psicologia	1
		Médio	Técnico de nível médio	3
Subtotal				5
TOTAL				180

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres, a partir da análise dos PMAS de 2014 dos 23 municípios que compõem a Região Administrativa de Franca/SP

O CRAS, pela natureza dos serviços prestados, tem a equipe de profissionais como principal recurso para garantir a proteção social. Embora o quadro de recursos humanos de doze CRAS indique a existência da equipe de referência

definida na NOB-RH, observa-se que os municípios se limitam a atender o quadro mínimo necessário para receber cofinanciamento das esferas estadual e federal.

Outro aspecto refere-se ao diversificado conjunto de categorias profissionais compondo as equipes de referência dos CRAS e o trabalho interdisciplinar proposto na NOB-RH enquanto estratégia para enfrentar as demandas socioassistenciais atuais, evidenciando a necessidade do debate acerca da construção e consolidação do perfil do trabalhador do SUAS, orientado pela defesa intransigente dos direitos socioassistenciais dos usuários, pela qualidade dos serviços oferecidos e pelos resultados sociais e políticos das práticas desenvolvidas.

Nota-se que o assistente social é o profissional em maior número nas equipes de referência dos CRAS, reafirmando a Política de Assistência Social como importante campo de atuação desse profissional. Importante registrar também que em todos os CRAS um dos profissionais de nível superior da equipe de referência ocupa a função de coordenador; na sua maioria, recebem algum tipo de gratificação financeira. No entanto, em 100% dos municípios da região de Franca ainda não foram criados cargos de coordenador dos CRAS e dos CREAS na lei que estabelece cargos e funções da administração pública municipal, conforme preconiza a NOB-RH/SUAS.

TABELA 3 - Número de profissionais por município atuando nas equipes de referência dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)

Município	Unidade	Escolaridade	Área de Formação	Quantidade
Batatais	CREAS I	Superior	Serviço social	2
		Superior	Psicologia	3
		Superior	Terapia Ocupacional	1
		Médio	Técnico de nível médio	1
Subtotal				7
Franca	CREAS I	Superior	Serviço social	7
		Superior	Psicologia	3
		Superior	Pedagogia	1
		Superior	Terapia Ocupacional	1
		Médio	Técnico de nível médio	4
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				17
Ituverava	CREAS I	Superior	Serviço Social	2
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Direito	3
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				8

Município	Unidade	Escolaridade	Área de Formação	Quantidade
Morro Agudo	CREAS I	Superior	Serviço Social	3
		Superior	Psicologia	2
		Médio	Técnico de nível médio	2
		Fundamental	Técnico de nível fundamental	1
Subtotal				8
Orlândia	CREAS I	Superior	Serviço Social	3
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Pedagogia	1
		Superior	Outra área	2
		Médio	Técnico de nível médio	2
Subtotal				9
São Joaquim da Barra	CREAS I	Superior	Serviço social	2
		Superior	Psicologia	1
		Superior	Terapia Ocupacional	1
		Superior	Direito	2
		Médio	Técnico de nível médio	2
Subtotal				8
TOTAL				57

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres, a partir da análise dos PMAS de 2014 dos 23 municípios que compõem a Região Administrativa de Franca/SP

A leitura da tabela 3 indica que não há CREAS regionalizado e as unidades públicas existentes não contam com equipe de referência prevista na NOB-RH/SUAS.

A Norma Operacional do SUAS define a regionalização como estratégia potencial para preencher as lacunas existentes na rede de serviços socioassistenciais dos municípios e como forma de enfrentar as situações de risco, vulnerabilidade e violação de direitos, envolvendo planejamento integrado entre os gestores municipais com apoio dos estados.

Se apenas seis municípios possuem CREAS instalados, representando pouco mais de 25% da região, fica a indagação sobre como os municípios têm tratado as demandas da proteção social especial, onde o CRAS representa a única unidade estatal de atendimento da política de assistência social.

O trabalho social realizado pelos CREAS exige a presença de orientadores/educadores sociais na composição das equipes de referência, e nenhum dos municípios contam com esses profissionais, porque não estão ainda previstas essas categorias específicas na lei de criação de cargos e funções dos municípios.

Importante destacar que a PNAS estabelece ainda a implantação de Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop) e nos PMAS de 2014 não constava nenhuma unidade. Contudo, sabe-se que o município de Franca instalou o primeiro Centro Pop da região em setembro de 2014.

A tabela 4 apresenta a rede socioassistencial composta pelas entidades sociais inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social que desenvolvem um ou mais serviços socioassistenciais tipificados na Resolução 109/2009. (MDS, 2009b).

TABELA 4 - Entidades de assistência social inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social, prestadoras de serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade por município

N.º	Município	Nº de Entidades que prestam serviços de Proteção Social Básica	Nº de Entidades que prestam serviços de Proteção Social Especial
01	Aramina	1	1
02	Batatais	2	4
03	Buritizal	1	0
04	Cristais Paulista	0	0
05	Franca	13	10
06	Guará	1	2
07	Igarapava	3	1
08	Ipuã	0	1
09	Itirapuã	0	1
10	Ituverava	0	2
11	Jeriquara	1	0
12	Miguelópolis	2	2
13	Morro Agudo	1	2
14	Nuporanga	2	2
15	Orlândia	1	2
16	Patrocínio Paulista	0	2
17	Pedregulho	2	1
18	Restinga	1	0
19	Ribeirão Corrente	0	0
20	Rifaina	0	0
21	Sales Oliveira	0	2
22	São Joaquim da Barra	3	5
23	São José da Bela Vista	1	1
Total		35	41

Fonte: Tabela construída por Gislaíne Alves Liporoni Peres, a partir da análise dos PMAS de 2014 dos 23 municípios que compõem a Região Administrativa de Franca/SP

As informações da tabela acima confirmam que 69,09% dos serviços socioassistenciais são oferecidos pelas entidades que integram a rede privada da Assistência Social, sendo 46,05% de proteção social básica e 53,95 de proteção especial de média e alta complexidade. Essas entidades se submetem aos mesmos princípios e diretrizes que orientam as unidades estatais; entretanto, o PMAS não contempla informações relativas às equipes de referência das entidades para execução dos serviços tipificados.

Cabe registrar que o convívio da pesquisadora com a equipe de profissionais do Núcleo de Avaliação e Supervisão da DRADS de Franca propiciou diálogos e coleta de informações complementares acerca da organização dos municípios para consecução da Política de Assistência Social, os quais foram preciosos para o presente estudo. Este convívio resultou também na participação da pesquisadora em um encontro do GECCATS⁵ criado pela DRADS e composto por gestores municipais e demais profissionais da Assistência Social, na condição de facilitadora da oficina que discutiu os princípios éticos dos trabalhadores do SUAS.

A oficina ocorreu em março de 2014, possibilitando, além da aproximação com os futuros sujeitos da pesquisa, o contato com o dia a dia da gestão dessa política pública, particularmente a estrutura do trabalho, qualificação e valorização dos profissionais que atuam na Assistência Social.

Após a análise dos PMAS, definiram-se como sujeitos da pesquisa, gestores municipais da Política de Assistência Social e coordenadores de entidades de assistência social inscritas nos Conselhos de Assistência Social dos municípios que possuíam pelo menos um CRAS em funcionamento havia mais de um ano, uma entidade que desenvolvesse serviço de proteção social básica e outra que desenvolvesse serviço de proteção social especial de média ou de alta complexidade.

A etapa seguinte da investigação compreendeu a apresentação do projeto de pesquisa à Banca do Exame Geral de Qualificação, para aprovação, seguida da inserção dele na Plataforma Brasil; e, mediante preenchimento do termo de compromisso e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais-UNESP, câmpus de Franca, iniciou-se a pesquisa de campo.

Nos contatos com os sujeitos foram observados os seguintes critérios de seleção:

- a) Gestores municipais da Política de Assistência Social em exercício a partir de 2013, considerando-se o novo período da Administração Pública Municipal;
- b) Gestores cujos municípios possuíam, pelo menos, um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em funcionamento;

⁵ O Grupo de Estudos e Capacitação Continuada de Trabalhadores do SUAS (GECCATS), criado pela DRADS de Franca em 2011, composto por gestores municipais e demais profissionais da assistência social, que se reúne mensalmente para estudos e debates acerca de temas relacionados à política.

- c) Gestores cujos municípios possuíam na sua rede, pelo menos uma entidade socioassistencial de proteção social básica e uma de proteção social especial de média ou alta complexidade, devidamente inscrita no Conselho Municipal de Assistência Social.
- d) Coordenadores de entidades sociais que desenvolviam pelo menos um serviço socioassistencial tipificado pela Resolução 109/2009.

Por meio de contato telefônico foram agendadas as entrevistas com os sujeitos, respeitando-se a disponibilidade deles. Durante as entrevistas utilizou-se formulário semiestruturado contendo questões fechadas que identificaram seus perfis (Apêndice B e D) e os das entidades que representavam (Apêndice C).

Com a clara intenção de estabelecer contato face a face com os sujeitos, integraram-se a esses instrumentais as questões abertas (Apêndice E) para facilitar o diálogo. As questões abertas tiveram como objetivo gerar conhecimento sobre a interpretação que os sujeitos conferem ao processo de reestruturação e requalificação do quadro de profissionais, ou seja, a implantação da gestão do trabalho proposta na Política de Assistência Social. Partiu-se da compreensão de que, embora a NOB-RH/SUAS oriente a ação de gestores nas três esferas de governo com relação aos trabalhadores e representantes de entidades, cabe aos gestores municipais de assistência social a profissionalização da política e a gestão do trabalho no âmbito do SUAS.

No processo de entrevista foi utilizada a técnica da observação direta e sistemática, na qual, segundo Marconi e Lakatos (2008, p. 78) “[...] o observador sabe o que procura e o que carece de importância em determinada situação; deve ser objetivo, reconhecer possíveis erros e eliminar sua influência sobre o que vê ou recolhe.”

Para captar com fidelidade a veracidade das informações dos sujeitos entrevistados, o gravador foi utilizado como recurso mediante prévia permissão e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice F).

A diretriz básica da pesquisa de campo foi compreender como está sendo implantada a gestão do trabalho proposta na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS na esfera municipal e a interpretação que os gestores conferem a essa regulamentação.

Através dela houve aproximação com os fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, viabilizando reflexões sobre a gestão do trabalho operacionalizado pelos sujeitos e a efetivação do Sistema Único de Assistência Social.

O trabalho de campo permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual formulou uma pergunta, mas também estabelece uma interação com os 'atores' que conformam a realidade e, assim, constrói um conhecimento empírico importantíssimo para quem faz pesquisa social [...]. (MINAYO, 2007, p. 61).

Na análise e interpretação dos dados, considerando-se a abordagem qualitativa adotada no estudo, utilizaram-se técnicas de análise e interpretação de dados relativas a esse tipo de estudo.

Na sistematização das entrevistas, após a transcrição das falas dos sujeitos, foi utilizada a interpretação qualitativa através da análise de conteúdo. Essa técnica consiste na leitura compreensiva do material, decomposição do conteúdo em partes, distribuição das partes em categorias, descrição do resultado da categorização mediante inferências dos resultados e interpretação deles com o auxílio da fundamentação teórica adquirida. A interpretação qualitativa das falas dos sujeitos deu origem a categorias empíricas, o que representa essencialmente os significados que atribuem ao trabalho profissional preconizado pela NOB-RH/SUAS.

Na perspectiva da análise de conteúdo buscou-se compreender os significados no contexto da fala que, em geral, “[...] negam e criticam a análise de frequência das falas e palavras como critério de objetividade, cientificidade e tentam ultrapassar o alcance meramente descritivo da mensagem, para atingir, mediante inferência, uma interpretação mais profunda.” (MINAYO, 2006, p. 307).

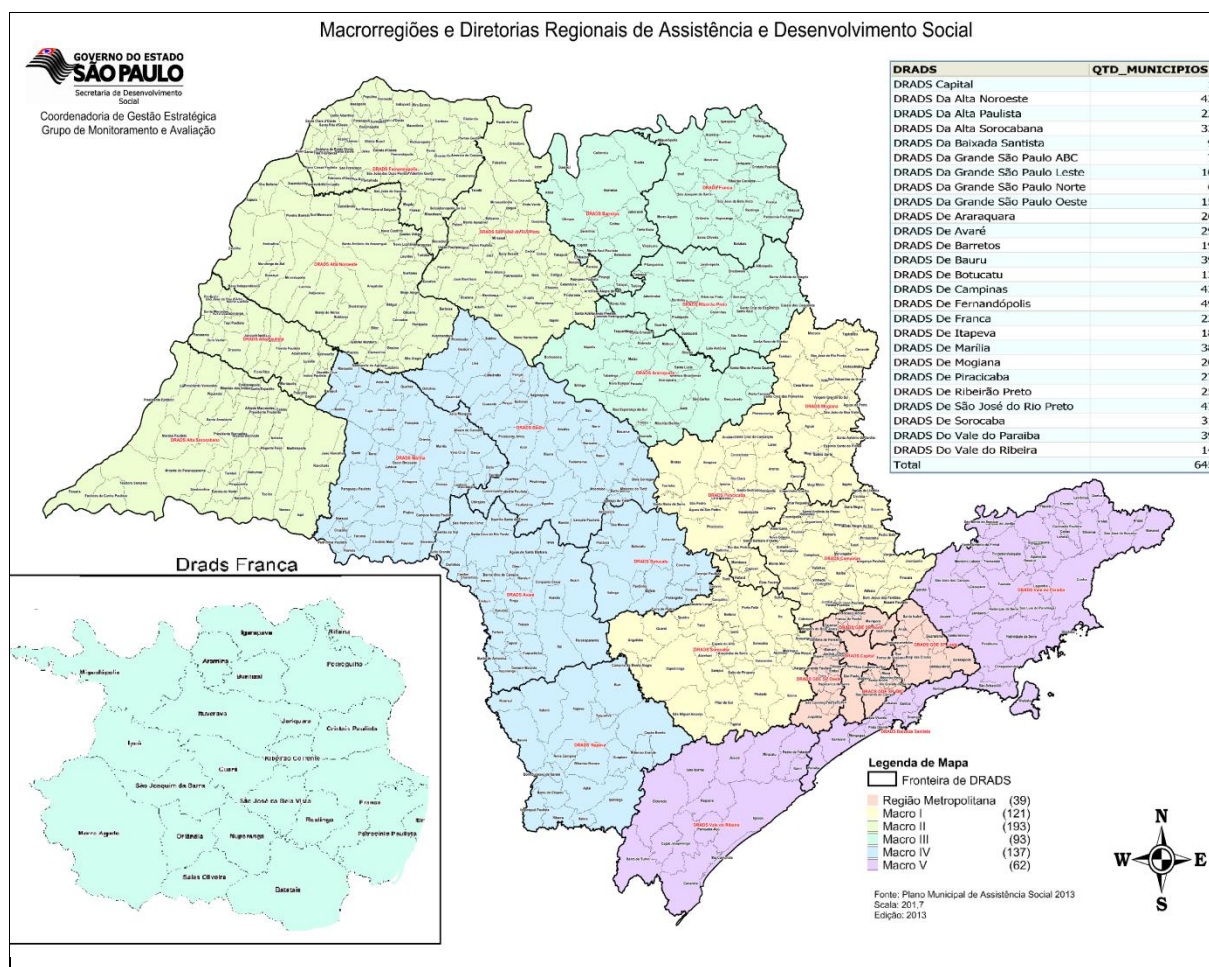
2.2 O universo

A ênfase na pesquisa qualitativa exigiu definições mais precisas sobre o universo e os sujeitos. Tendo em vista a quantidade de regiões administrativas do Estado de São Paulo e, da mesma forma, o destaque à 14ª Região Administrativa, Franca, o número de gestores, coordenadores e entidades de assistência social tornaram imprescindíveis análises sobre a realidade local, a formação dos gestores e a participação prescrita na NOB-RH/SUAS das entidades.

Dessa forma, a configuração dos dados apresentados, tanto no universo como aqueles que se referem aos sujeitos, tece a possibilidade de reflexões mais aprofundadas sobre os caminhos necessários a serem seguidos. Os gráficos que ilustram estes fatores justificam ações mais precisas sobre o processo de avaliação para a consecução efetiva da norma específica.

O Estado de São Paulo, para o ordenamento da Política de Assistência Social, está organizado em vinte e seis Regiões Administrativas, conforme demonstra o mapa 1.

Mapa 1 – Regiões Administrativas do Estado de São Paulo - Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social



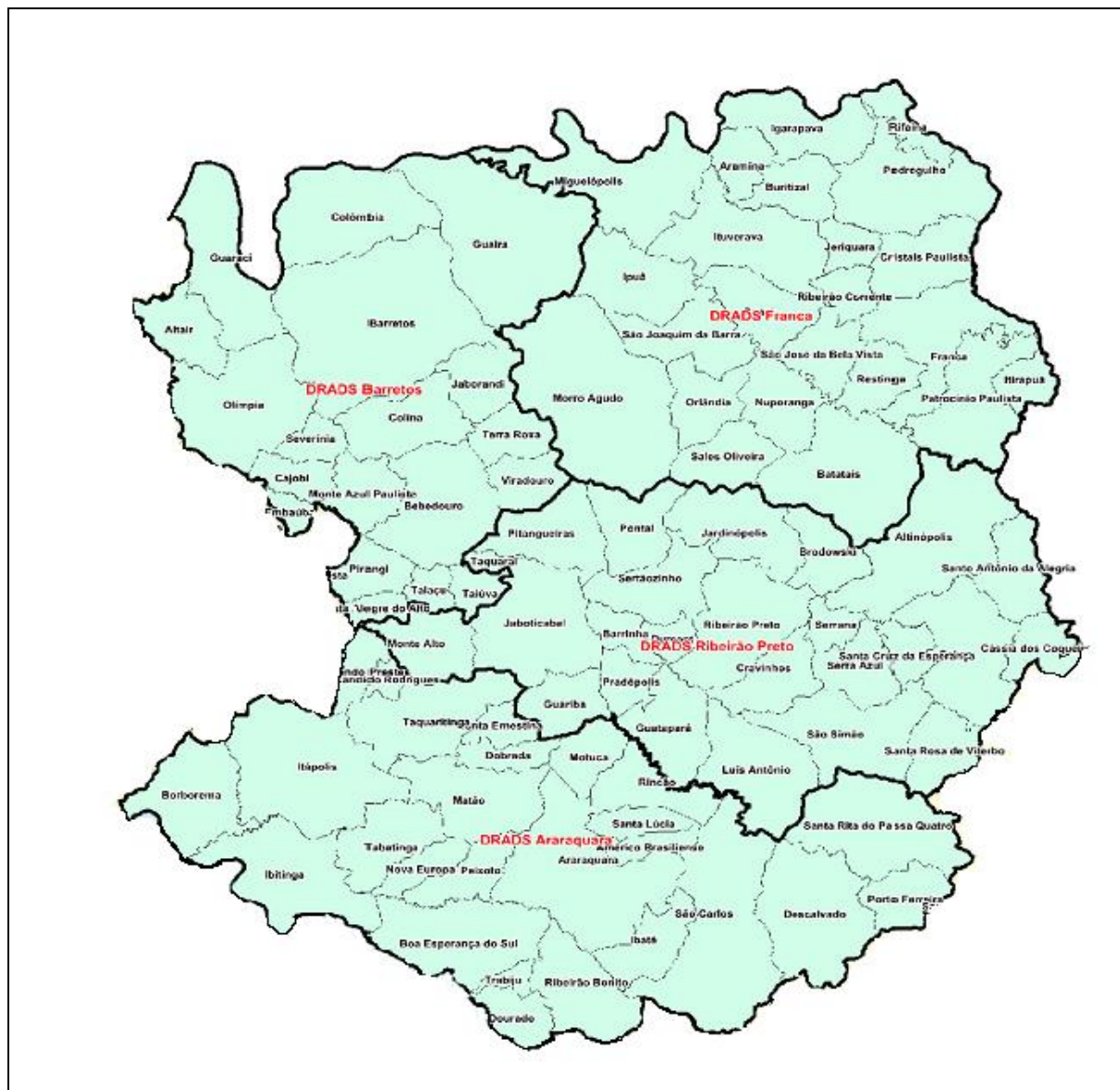
Fonte: SÃO PAULO (2013, p. 10). Adaptado por Gislaíne Alves Peres Liporoni.

Cada uma das vinte e seis regiões conta com uma Diretoria Regional de Desenvolvimento Social⁶ (DRDS) da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS). Partindo da subdivisão adotada pelo Estado de São Paulo para a organização da Política de Assistência Social, o universo da presente pesquisa compreendeu os vinte e três municípios que compõem a região administrativa de Franca/SP⁷ que, juntamente com as regiões administrativas de Araraquara, Barretos e Ribeirão Preto, compõe a macrorregião de Ribeirão Preto. Para maior compreensão deste universo macrorregional, do qual a região de Franca é parte integrante, torna-se importante apresentar alguns dados que esclarecem a influência dessa macrorregião no desenvolvimento do Brasil.

⁶ Importante ressaltar que a partir do ano de 2012 as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social passaram a se denominar apenas Diretoria Regional de Desenvolvimento Social (DRDS).

⁷ Região composta por vinte e três municípios: Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlandia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista.

Mapa 2 – Macrorregião de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo - Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social



Fonte: Fonte: SÃO PAULO (2013, p. 10). Adaptado por Gislaíne Alves Peres Liporoni.

Essa macrorregião abrange 93 municípios e ocupa posição de destaque no *ranking* nacional de produção de riquezas. O agronegócio é a principal atividade econômica e provocou nos últimos dez anos aumento no Produto Interno Bruto (PIB) superior à média do Estado de São Paulo. É a maior produtora de cana-de-açúcar do Estado de São Paulo e do Brasil, a terceira maior produtora de café do estado, a quinta produtora de laranja do país e importante produtora de gado de corte e de leite nacional. Também se destacam na economia macrorregional os setores de serviço e comércio. A Indústria é uma atividade econômica mais concentrada na

região de Franca e, embora significativa, ocupa proporção menor na composição da riqueza desse território.

Os municípios de Ribeirão Preto, Franca e Sertãozinho estão entre as cem cidades produtoras de maior riqueza do país, através de renda e trabalho. A macrorregião conta com câmpus de duas das três maiores universidades públicas do estado, a Universidade de São Paulo (USP câmpus de Ribeirão Preto) e a Universidade Estadual Paulista (UNESP câmpus de Franca, Araraquara e Jaboatocabal), bem como uma Universidade Federal (câmpus de São Carlos) e mais de dez universidades e centros universitários privados, muitos deles bem conceituados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). Conta ainda com importantes instituições de saúde pública: Hospital de Clínicas de Ribeirão Preto, Hospital de Câncer de Barretos, Santas Casas, além de vários hospitais particulares que referenciam a macrorregião como polo prestador de serviços de saúde.

Esse território possui uma das maiores malhas rodoviárias do estado de São Paulo, constituindo-se em importante acesso aos estados de Minas Gerais e Goiás, como também em via de escoamento das produções desses estados para o porto marítimo de Santos/SP.

Os indicadores de desenvolvimento social e humano são bons, acima da média do Estado de São Paulo. Contudo, seguindo a lógica nacional, a riqueza produzida pela macrorregião de Ribeirão Preto é mal distribuída. Estudos demonstram que os setores majoritários da economia investem na mecanização, na informatização e na especialização para elevar a produção do agronegócio e dos demais setores. A macrorregião recebe grande contingente de migrantes (indivíduos e grupos familiares inteiros), de diversos estados do país, em busca de trabalho.

Esse cenário vem favorecendo o aumento da violência, do tráfico e uso de substâncias psicoativas, que se inicia cada vez mais precocemente entre a população de baixa renda e potencializa a diversidade de arranjos familiares com fragilidade de vínculos afetivos e de cuidados de proteção. Tais fenômenos têm elevado os índices de vulnerabilidade e riscos sociais, exigindo planejamento e maior investimento nas políticas públicas.

A delimitação da Região Administrativa de Franca levou em consideração a presença de municípios de grande, médio e pequeno porte I e II, conforme elegibilidade da PNAS e por caracterizar-se em região sede de governo do

A pesquisa utilizou a amostra não probabilística intencional, correspondente a cem por cento da Região Administrativa de Franca/SP. Na definição da amostra foram observadas as características demográficas dessa Região, conforme mapa 3, selecionando intencionalmente um município de grande porte, um de médio porte, dois de pequeno porte I e dois de pequeno porte II, em esforço abrangente ao objeto investigado em suas múltiplas dimensões.

Localizada ao norte do estado, a Região Administrativa de Franca ocupa área territorial de aproximadamente 10.320 km². Possui economia diversificada, com ênfase nas atividades agrícolas e industriais, destacando-se o cultivo de cana-de-açúcar, café, grãos e criação de bovinos. A principal atividade industrial é a de confecção de calçados masculinos e lingerie, fortemente concentrada na cidade de Franca. O setor de comércio e serviços encontra-se em expansão.

Conforme Atlas do Desenvolvimento Humano, a região apresenta Índice de Desenvolvimento Humano⁸ (IDH) médio de 0,70 a partir da medição de indicadores nas dimensões renda, longevidade e educação. Classifica-se como alto IDH, demonstrando que vem ocorrendo melhoria na qualidade e aumento da expectativa de vida da população da região. O IDH apresenta cinco classificações: muito alto (de 0,800 a 1,000); alto (de 0,700 a 0,799); médio (de 0,600 a 0,699); baixo (de 0,500 a 0,599); e muito baixo (de 0,000 a 0,4999).

Os municípios da Região Administrativa de Franca possuem Índice Gini médio de 0,4730, considerado alta desigualdade na distribuição de renda. O Coeficiente Gini⁹ mede o grau de desigualdade na distribuição da renda socialmente produzida, a partir da renda domiciliar per capita. Esse indicador varia de 0 a 1; quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade decorrente da concentração de renda. Já o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social¹⁰ (IPVS) da região apresenta diversidade.

⁸ O IDHM é dimensionado pelos indicadores: “[...] vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; acesso ao conhecimento (educação), medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que uma criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevaletentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; e padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra [...]” (PNUD, [2013]).

⁹ O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, comumente utilizada para calcular a desigualdade na distribuição de rendimento, mas pode ser usada para qualquer distribuição.

¹⁰ O IPVS, constituído com base em informações derivadas do censo demográfico publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esse indicador, desenvolvido pela Fundação SEADE, combina duas dimensões: socioeconômica e demográfica, classificando os municípios paulistas em seis grupos de acordo com a vulnerabilidade social. O grupo 1 compreende os municípios com nenhuma vulnerabilidade; o grupo 2 com vulnerabilidade muito baixa; o grupo 3 com vulnerabilidade baixa; o grupo 4 com vulnerabilidade média; o grupo 5 com vulnerabilidade alta; e o grupo 6 aqueles com vulnerabilidade muito alta. Considerando um conjunto de variáveis, “[...] esse indicador permite melhor identificar os fatores específicos que produzem a deterioração das condições de vida numa comunidade, auxiliando na definição de prioridades para o atendimento da população mais vulnerável.” (CASTRO, 2013).

TABELA 6 – Característica populacional e grupos do IPVS dos municípios da Região Administrativa de Franca/SP

N.º	Município	Nº Total de habitantes	Grupo do IPVS
01	Aramina	5.190	3
02	Batatais	56.998	4
03	Buritizal	4.090	1
04	Cristais Paulista	7.688	3
05	Franca	321.670	3
06	Guará	20.911	4
07	Igarapava	28.147	4
08	Ipuã	14.377	4
09	Itirapuã	5.963	4
10	Ituverava	38.927	4
11	Jeriquara	3.149	3
12	Miguelópolis	20.588	2
13	Morro Agudo	29.481	2
14	Nuporanga	6.866	2
15	Orlândia	40.149	2
16	Patrocínio Paulista	13.156	4
17	Pedregulho	15.767	4
18	Restinga	6.688	4
19	Ribeirão Corrente	4.312	4
20	Rifaina	3.447	2
21	Sales Oliveira	10.691	4
22	São Joaquim da Barra	46.994	1
23	São José da Bela Vista	8.437	5

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres, a partir dos dados disponibilizados pela Fundação SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), 2010

Observa-se que 8,70% dos municípios estão no grupo 1 e 21,73% no grupo 2, indicando que 30,43% dos municípios da região apresentam bons indicadores de riqueza, longevidade e escolaridade. Quatro municípios no grupo 3, correspondendo a 17,40% da região, apresentam bons indicadores de longevidade e

escolaridade, porém com níveis de riqueza baixos; 47,83% estão no grupo 4, com baixos níveis de riqueza e um indicador social deficiente. Apenas um município compõe o grupo 5, apresentando baixos níveis de riqueza e indicadores de longevidade e escolaridade insatisfatórios.

A população dessa região está estimada em 713.686 habitantes, centralizados nas áreas urbanas (93%). Na divisão por sexo, 51,2% da população é feminina e 48,8% é masculina. De acordo com o IBGE (estimativa 2015), os dados sobre raça/etnia demonstram que 67% da população é branca, 24% parda, 8,4% negra, 0,5% amarela e 0,1% indígena.

Analizada por faixa etária, a população é composta por grande contingente de adolescentes e jovens (de 12 a 29 anos), e também na idade adulta (30 a 59 anos), significando que mais de 50% da população está na fase economicamente ativa. O IBGE apontou que nos últimos dez anos a população idosa aumentou em 4,1%, lembrando que São Paulo é o estado com maior número de idosos do país, 5,4 milhões (NANÔ, 2012). No que se refere à pessoa com deficiência, o censo de 2010 demonstra que aproximadamente 20% da população regional possui pelo menos uma deficiência (visual, auditiva, motora, intelectual).

Ao comparar os dados apresentados sobre a Região Administrativa de Franca, compilados de diversas fontes formais, com a síntese diagnóstica apresentada pelos 23 municípios no PMAS de 2014, pode-se considerar que os problemas sociais mais recorrentes na região referem-se a: ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade, qualificação profissional, renda corrente, formas de inserção no mercado de trabalho, acesso aos serviços das políticas sociais, situações de violência doméstica e comunitária, estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência e desemprego na entressafra.

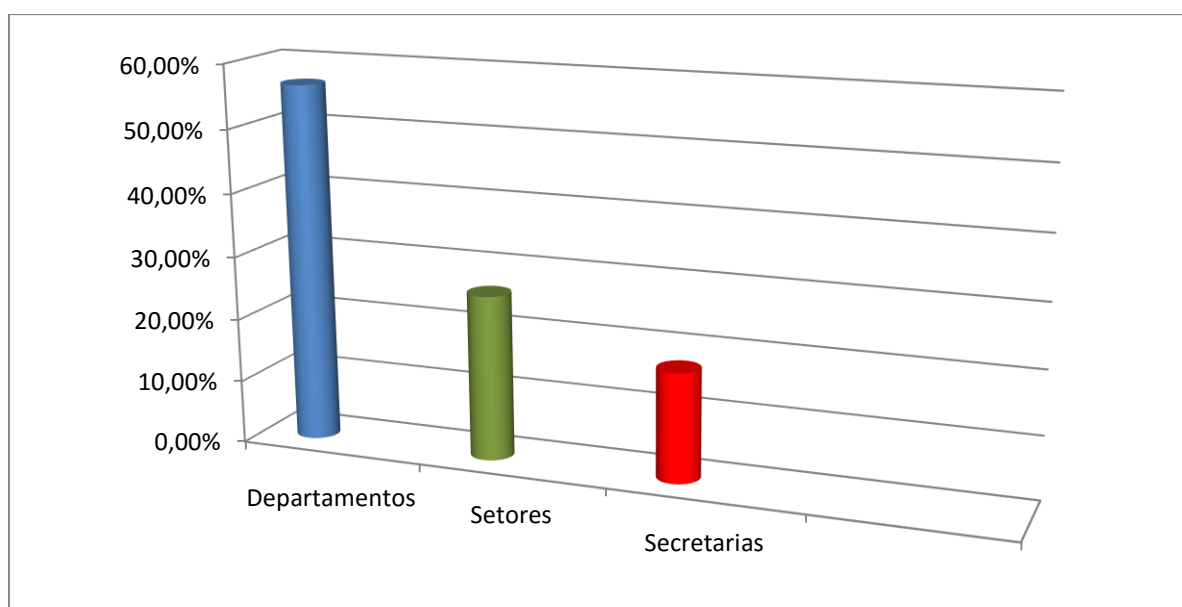
Os Indicadores sociais e econômicos exigem maior e melhor ordenamento de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais voltados ao atendimento quantitativo e qualitativo das demandas sociais.

No que diz respeito à organização da Assistência Social nos municípios para enfrentar os problemas sociais apontados, os PMAS demonstram que 73,9% dos municípios da região de Franca contam com pequenas estruturas para a gestão dessa política, constituídas de setores e departamentos, na maioria dos casos vinculados aos gabinetes dos prefeitos. Apenas 26,1% possuem secretarias

municipais com estrutura física, orçamentária e de recursos humanos específicos para operacionalizar a política.

As estruturas dos setores, departamentos e secretarias responsáveis pelo planejamento e execução da política apresentam diferentes nomenclaturas: promoção social, bem-estar social, desenvolvimento social, assistência social e ação social. O gráfico 1 demonstra a estrutura dos municípios da região de Franca para a gestão da Assistência Social.

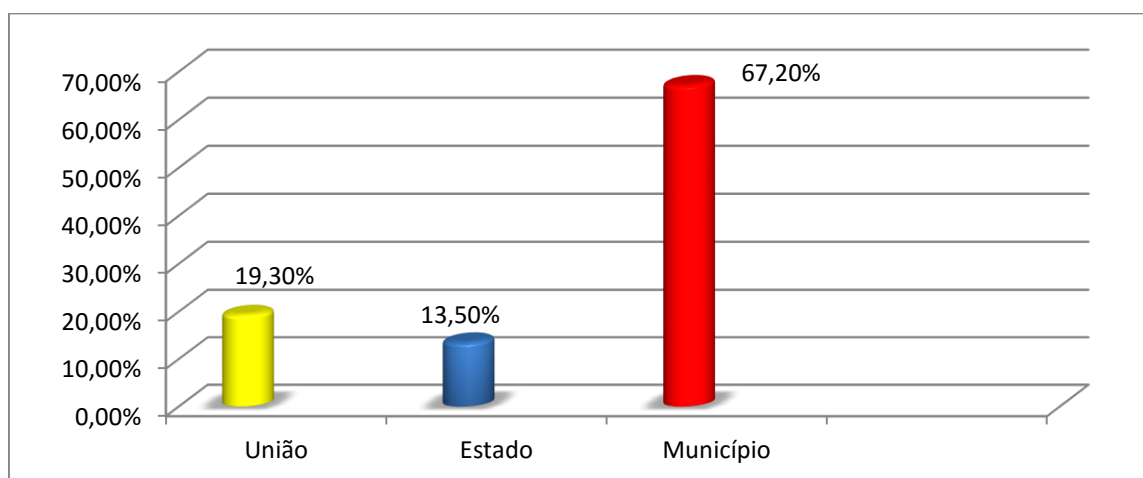
GRÁFICO 1 – Estrutura organizacional dos municípios da região de Franca para a gestão da Política de Assistência Social



Fonte: Gráfico construído por Gislaíne Alves Liporoni Peres, a partir da análise dos PMAS.

Outro aspecto observado foi o montante de recursos financeiros previstos para a execução dos programas, serviços e benefícios no PMAS de 2014. As informações revelam que os municípios são os principais investidores orçamentários na Política de Assistência Social. Em segundo lugar está a união e em último o estado.

GRÁFICO 2 – Fontes de recursos na PNAS nos municípios da Região de Franca em 2014



Fonte: Gráfico construído por Gislaíne Alves Liporoni Peres, a partir da análise dos PMAS.

Para a escolha da amostra intencional consideraram-se as informações das tabelas 1, 2, 3 e 4 construídas com base na análise dos PMAS. A partir delas definiu-se que os sujeitos da pesquisa seriam os gestores municipais de assistência social e coordenadores de entidades socioassistenciais de proteção social básica e especial de um município de grande porte, um de médio porte, dois municípios de pequeno porte I e dois de pequeno porte II, elegendo entre os dois últimos portes os municípios com maior e o menor número de habitantes, respectivamente.

A composição da amostra com predominância de municípios de pequeno porte seguiu suas representatividades na região (91,30%), retratando a realidade nacional, onde dos 5.561 municípios brasileiros 4.074 são de pequeno porte I e II.

No entanto, durante os contatos para agendamento das entrevistas, um gestor de município de porte I não aceitou participar deste estudo, e o gestor do único município de médio porte, por questões de agenda de trabalho, ficou impossibilitado de participar, considerando-se o cronograma estabelecido para a pesquisa de campo.

Quanto à recusa do município de pequeno porte I selecionado, houve substituição por outro com a mesma característica, o que não foi possível com o município de médio porte por ser o único do universo a ser pesquisado.

Com relação ao município de grande porte, onde a pesquisadora, no período correspondente ao presente estudo, ocupava a função de gestora da Assistência Social, a entrevista foi realizada com a coordenadora técnica e administrativa do órgão gestor.

Dessa forma, o estudo foi composto por cinco municípios, sendo dois de pequeno porte I, dois de pequeno porte II e um de grande porte, mediante análise de quinze experiências na gestão do trabalho no SUAS, sendo cinco gestores e dez coordenadores de entidades sociais.

A amostra representou vinte e dois por cento do universo delimitado de acordo com critérios de seleção dos sujeitos, acredita-se que o estudo no nível local possa contribuir para identificar possibilidades e dificuldades na implantação da NOB-RH/SUAS no âmbito nacional.

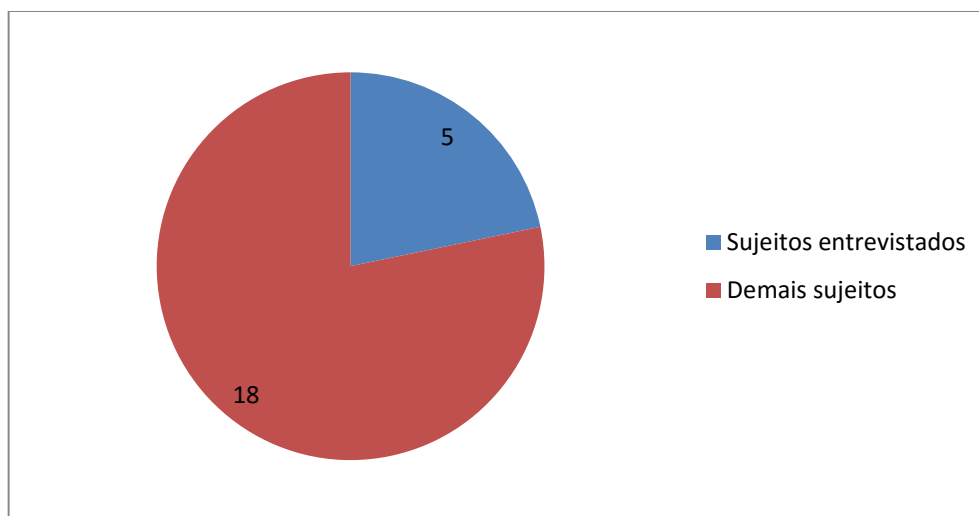
2.3 Os Sujeitos

2.3.1 Gestores municipais de assistência social

O gestor municipal de Assistência Social, conforme disposto na LOAS (1993), alterada pela Lei 12.435 de 2011, tem a atribuição de gerenciar a política de forma descentralizada e participativa, seguindo os preceitos da PNAS (2004) e da NOB-SUAS (2005), alterada pela NOB-SUAS de 2012, que disciplinam a gestão da política estabelecendo princípios organizativos, eixos teóricos estruturantes, instrumentos de gestão e cofinanciamento da Assistência Social.

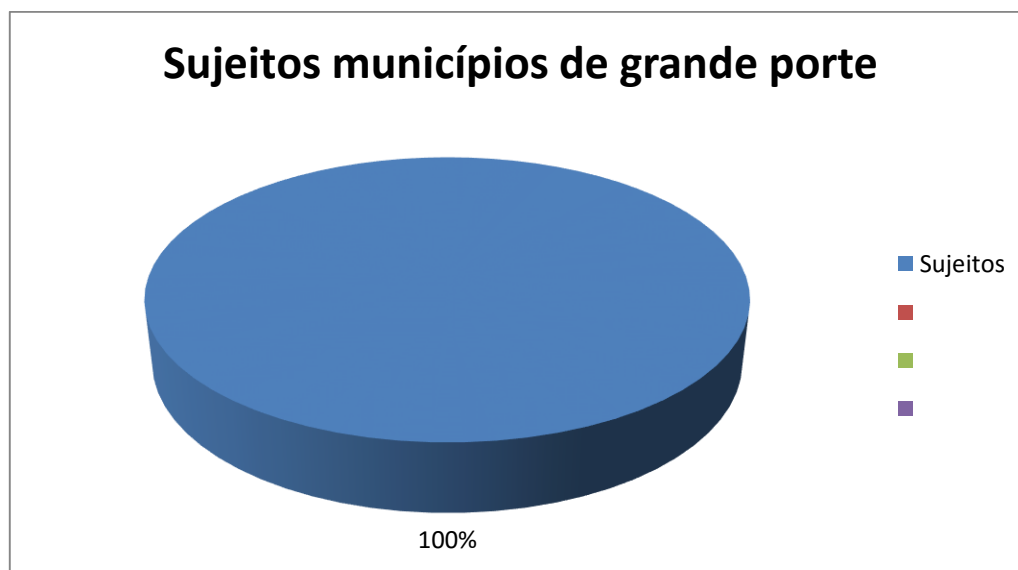
São responsabilidades do gestor: organização, normatização e regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); garantia do acesso e qualidade das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial pública e privada; disponibilização de estrutura física, financeira, material e humana para o funcionamento dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais; e a ampliação da rede de serviços, conforme a Tipificação Nacional em consonância com as demandas sociais apresentadas na lógica da territorialização.

O universo da pesquisa contou com 23 gestores municipais da Política de Assistência Social; desses, cinco foram selecionados como sujeitos, respeitando-se os critérios preestabelecidos para seleção da amostra.

GRÁFICO 3 – Sujeitos da Pesquisa

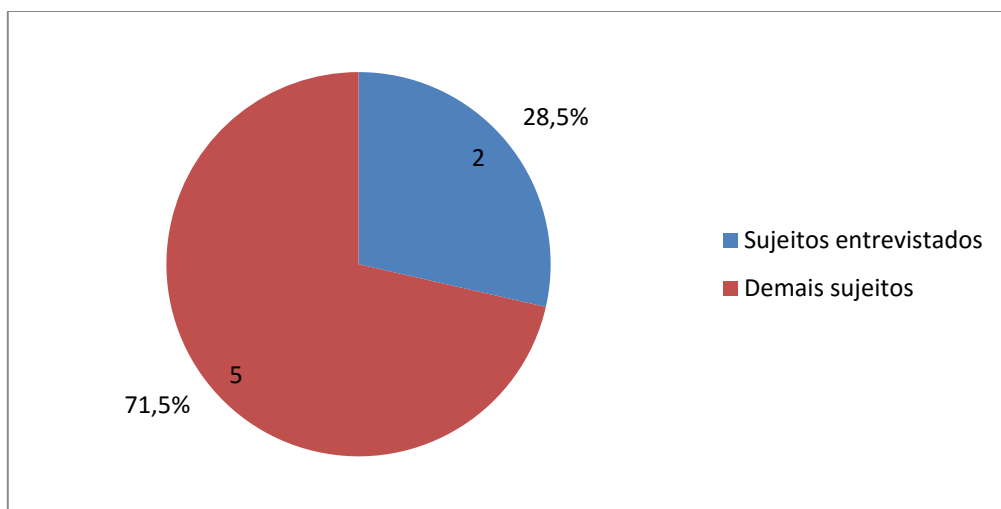
Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

A amostra significou 22% do total do universo. Os gráficos 4, 5 e 6 detalham a representatividade dos sujeitos por porte de município.

GRÁFICO 4 – Município de grande porte.

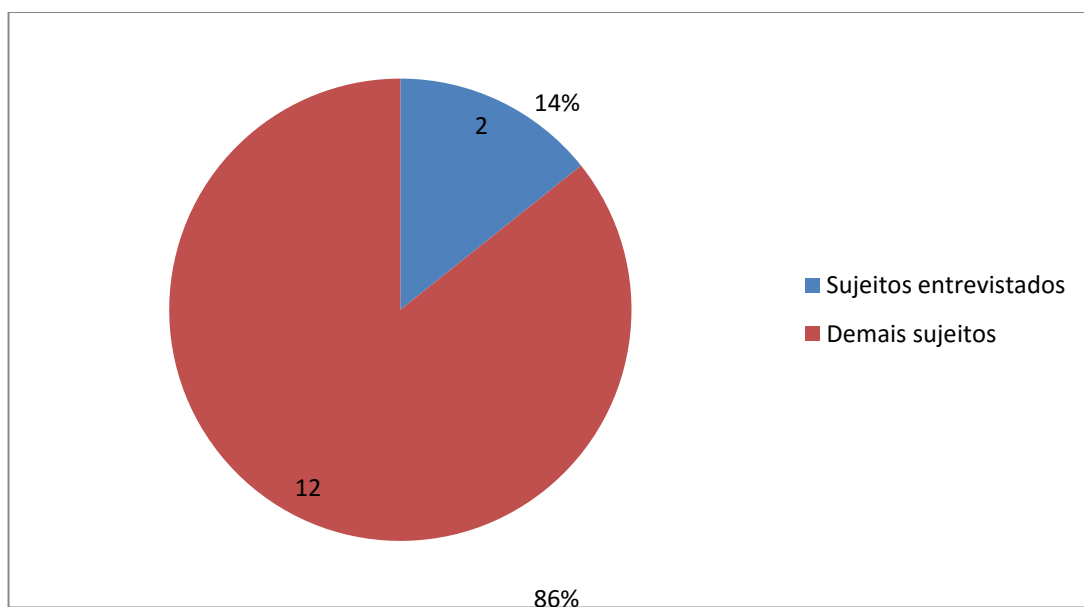
Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

O sujeito representante de município de grande porte significou 100% do total de municípios desse porte.

GRÁFICO 5 – Municípios de pequeno porte II

Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

Os dois sujeitos representantes de municípios de pequeno porte II significaram 28,5% do total de municípios desse porte.

GRÁFICO 6 – Municípios de pequeno porte I

Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

Os dois sujeitos representantes de municípios de pequeno porte I significaram 14% dos municípios desse porte.

2.3.2 Coordenadores de entidades de assistência social

Coordenador de entidade de assistência social foi a denominação atribuída a todos os sujeitos que desenvolvem as atividades de gestão das entidades inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social e prestadoras de serviços tipificados pela PNAS, contratados pela Diretoria Administrativa das respectivas instituições.

Os coordenadores no presente estudo recebem diferentes denominações nos organogramas das entidades: coordenador, gerente, administrador, diretor e superintendente.

As entidades (cujos coordenadores foram sujeitos da pesquisa) recebem a classificação jurídica de associação civil de direito privado sem fins lucrativos que constitui, de acordo com o Código Civil (Lei 10.406 de 2002) (BRASIL, 2002), a reunião de diversas pessoas para a obtenção de um fim ideal, podendo este ser alterado a qualquer tempo pelos associados. São conhecidas como personalidade jurídica e dirigidas por associados que não podem se beneficiar nem direta e nem indiretamente da associação. Deste universo fizeram parte da pesquisa as fundações¹¹ e associações sociais¹².

De acordo com as normativas que regulamentam a Assistência Social, essa política se materializa por um conjunto de ações desenvolvidas pelo poder público e pela sociedade civil. No contexto da política, as entidades constituem importantes atores no atendimento das demandas sociais e se configuram pela forma descentralizada na prestação de serviços, o que revela também partilha de poder. Isso, porém, não substitui o papel do Estado na condução única da Assistência Social.

Ao assumir um serviço socioassistencial, as entidades ficam sujeitas às legislações, à avaliação do poder público, assim como do controle social exercido pelo Conselho de Assistência Social, devendo seguir orientações, receber supervisão

¹¹ Para Clóvis Beviláqua, a fundação "[...] é uma pessoa jurídica instituída, por liberdade privada, ou pelo Estado, para um fim de utilidade pública", ou ainda, "[...] as fundações consistem em complexos de bens dedicados à consecução de certos fins, e, para esse efeito, dotados de personalidade". Trata-se de uma espécie de pessoa jurídica, cuja composição interna resulta da destinação, por alguém, de um patrimônio vinculado a fim específico. (MELCHOR, 2012).

¹² As associações sociais consistem em "[...] reunião ou o agrupamento de pessoas para a realização e consecução de objetivos comuns (ideais) sem a finalidade lucrativa. São dotadas de personalidade jurídica. Assim, suas características são: reunião de diversas pessoas para a obtenção de um fim ideal, a ausência de finalidade lucrativa e o reconhecimento de sua personalidade por parte da autoridade competente." (MELCHOR, 2012).

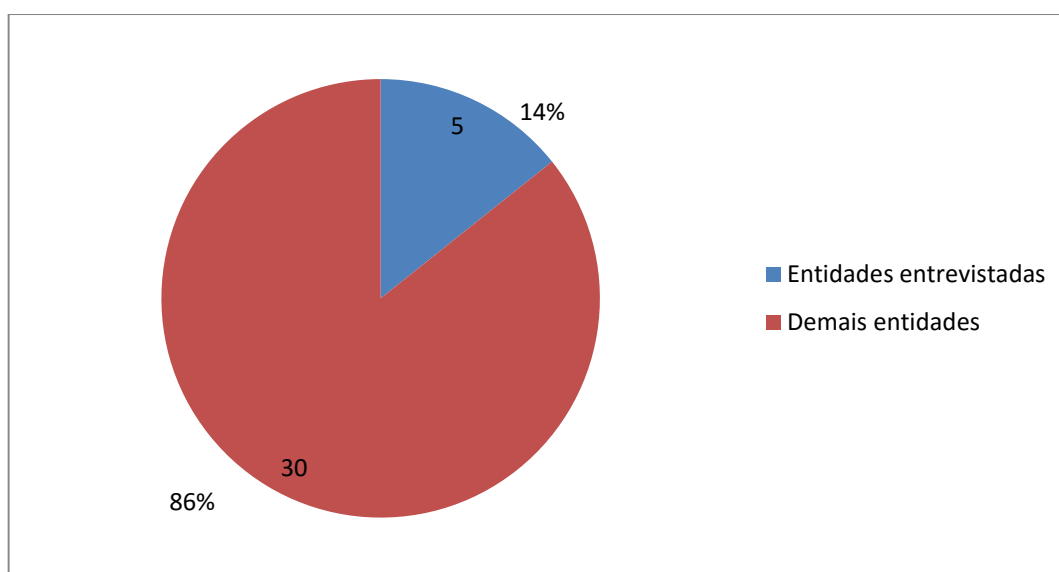
e monitoramento do órgão gestor, o que representa, em muitos casos, mudanças na forma de agir e a criação de novos conhecimentos organizacionais, preservando, contudo, suas identidades. Assim, passam a compor a rede de serviços da Assistência Social.

Nesse contexto, os coordenadores das entidades de assistência social são pessoas contratadas, responsáveis pelo funcionamento técnico e administrativo cujas principais atribuições são: elaborar e desenvolver em conjunto com a equipe de referência do serviço socioassistencial o plano de trabalho; organizar a estrutura física e material para consecução dos serviços; e gerenciar recursos financeiros e humanos.

Na Região Administrativa de Franca, conforme dados identificados nos PMAS (2014), setenta e seis entidades estão inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social; dessas, trinta e cinco de proteção social básica e quarenta e uma de proteção social especial.

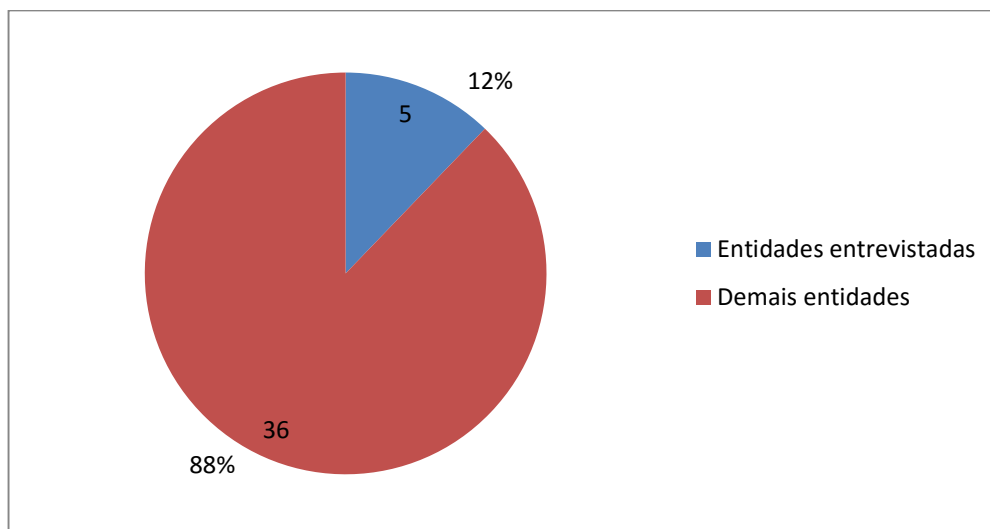
Desse universo, constituíram-se em amostras do presente estudo cinco coordenadores de entidades de assistência social que desenvolvem serviços de proteção social básica e cinco coordenadores de entidades de assistência social que desenvolvem serviço de proteção social especial de média e alta complexidade.

GRÁFICO 7- Entidades que desenvolvem serviços de proteção social básica



Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

GRÁFICO 8 – Entidades que desenvolvem serviços de proteção social especial de média e alta complexidade

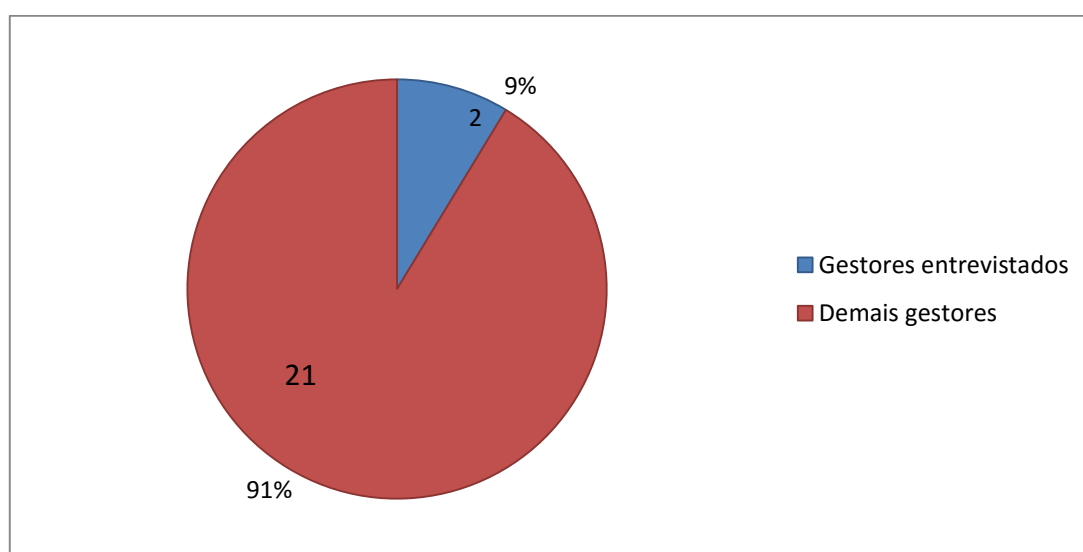


Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres.

Em cada município foram selecionados dois sujeitos coordenadores, sendo um de entidade que oferece serviço de proteção social básica e outro de entidade que oferece serviço de proteção social especial.

No único município de grande porte essa amostragem significou 8,69% do total das entidades sociais inscritas no CMAS, como ilustra o gráfico 9.

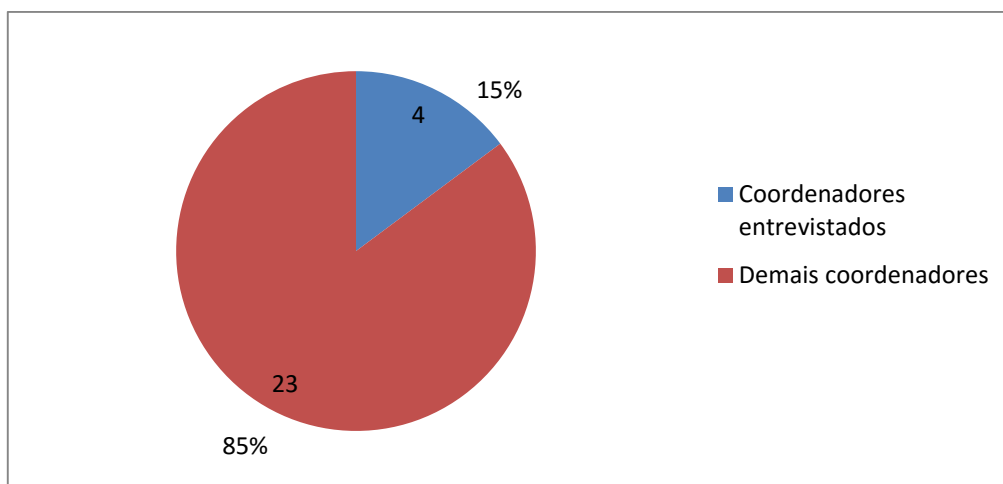
GRÁFICO 9 – Sujeitos coordenadores de entidades em município de grande porte



Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

Nos sete municípios de pequeno porte II a amostragem representou 14,8% dos coordenadores de entidades, expressa no gráfico 10.

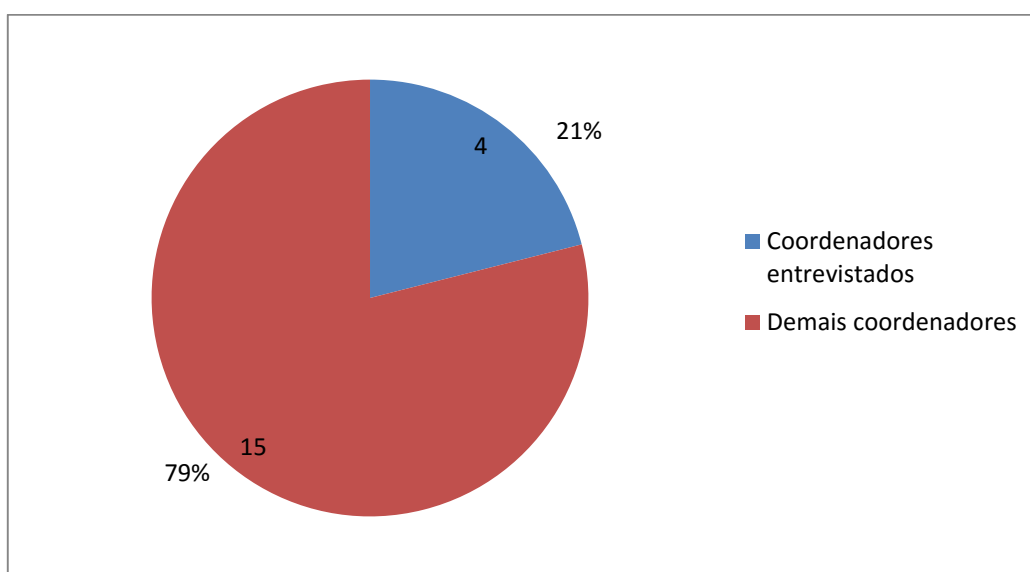
GRÁFICO 10 – Sujeitos coordenadores de entidades em município de pequeno porte II



Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

Nos municípios de pequeno porte I a amostra compreendeu 21,05% do total de coordenadores de entidades de assistência social.

GRÁFICO 11 – Sujeitos coordenadores de entidades em município de pequeno porte I



Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

PARTE 3 RESULTADOS DA PESQUISA

3.1 Perfil dos sujeitos

Importante informar que se constituíram sujeitos dessa pesquisa gestores municipais de assistência social e coordenadores de entidades de assistência social inscritas junto aos Conselhos de Assistência Social dos municípios selecionados e que desenvolvem pelo menos um serviço socioassistencial de proteção social básica e especial, conforme determina a PNAS.

Após análise e interpretação das informações colhidas no preenchimento do apêndice B, apresentou-se o perfil dos sujeitos, começando pelos cinco gestores municipais. Observou-se que 100% são do sexo feminino, com formação de nível superior em Serviço Social, sendo 60% formadas pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), câmpus de Franca, e 40% formadas pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), confirmando a importância que essas instituições de ensino têm no processo de implantação das políticas públicas na região de Franca.

Contudo, não é possível afirmar, particularmente com relação à UNESP, câmpus de Franca, que essa universidade participa dos momentos de discussão e elaboração dessas políticas na região. As vivências da pesquisadora, na condição de gestora da Política de Assistência Social do município de Franca durante a elaboração da presente tese, e as falas das gestoras durante as entrevistas permitem afirmar que essa instituição contribuiu aquém do seu potencial e da sua responsabilidade para a qualificação da Política de Assistência Social no âmbito da região onde se localiza e para o estado que representa.

As interpretações relativas a essa questão serão tratadas mais adiante neste estudo, durante a interpretação das falas dos sujeitos.

Com relação à UNAERP e outros Centros Universitários que possuem o curso de Serviço Social na macrorregião de Ribeirão Preto, não foi possível apreciar o grau de participação e contribuição dessas instituições nas discussões e consolidação da política na região de Franca. O fato de a UNESP estar presente nesta região faz com que essa universidade tenha sido lembrada mais vezes pelos sujeitos.

As assistentes sociais gestoras apresentaram diferentes estados civis (Tabela 1) e todas possuem filhos, sendo que 60% têm mais de um filho (Tabela 2).

TABELA 7 – Estado civil dos sujeitos gestores municipais de assistência social

Estado Civil	Percentual
Solteiro	40%
Casado	40%
Separado	20%
Total	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaíne Alves Liporoni Peres mediante análise do Apêndice B.

TABELA 8 – Número de filhos das gestoras municipais

Número de Filhos	Percentual
1	40%
2	20%
3	40%
Total	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaíne Alves Liporoni Peres mediante análise do Apêndice B.

As duas tabelas demonstram que 60% das gestoras assumem os filhos sozinhas, são as separadas e as solteiras. Este é um dos fatores que dificultam a inserção das profissionais em processos de educação continuada. Apenas duas (40%) continuaram investindo no aperfeiçoamento profissional e encontravam-se inseridas em cursos de especialização e pós-graduação *latu senso*, ambas na área da gestão de projetos e políticas sociais.

Em suas declarações, três gestoras falaram da impossibilidade financeira para dar continuidade na formação acadêmica, justificando ainda a prioridade de investimento na educação dos filhos, principalmente aquelas com filhos em idade de cursar o ensino médio e o superior.

Os sujeitos gestores demonstram que suas famílias ocupam o primeiro lugar nas suas vidas, o que sustenta e determina as condições para o trabalho.

Os dados sobre a religiosidade tornaram-se importante fonte de análise visto que em vários momentos as gestoras fazem referência aos valores religiosos; 100% se declaram cristãs e professam a fé religiosa, o que pode ser observado nas suas falas incidindo como aspecto balizador nas tomadas de decisão acerca das ações a serem desenvolvidas junto aos usuários da Política de Assistência

Social; e, da mesma forma, as questões relacionadas à família, a importância dessa instituição na vida pessoal e no fazer profissional.

A faixa etária das gestoras varia entre os 30 a 70 anos de idade, com média ponderada de 48 anos.

TABELA 9 – Faixa etária dos sujeitos gestores

Faixa etária	Frequência	Percentual
30 a 40 anos	1	20%
40 a 50 anos	2	40%
50 a 60 anos	1	20%
60 a 70 anos	1	20%
Total	5	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaíne Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (Apêndice B).

Já a média de anos do término do ensino superior e de trabalho é de 23,5 anos. Dois profissionais possuem experiência de trabalho de mais de cinco anos na iniciativa privada.

O tempo de atuação na área da Assistência Social é, em média, 19,5 anos, significando que esses sujeitos vêm acompanhando a trajetória da implantação da LOAS (1993), que institui a PNAS (2004), organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS/2005). Política pública que completou, no final de 2015 (conclusão deste estudo), 22 anos de legitimidade. Importante salientar que quatro das gestoras atuaram somente na esfera municipal e uma delas agrega experiência de trabalho na esfera federal (LBA) e na municipal.

O tempo médio de exercício da gestão da Assistência Social é de 6,2 anos, sendo que em dois casos essa função foi interrompida devido a mudança de prefeitos. No entanto é possível afirmar que todos os sujeitos possuem significativo tempo de trabalho na política e tempo suficiente para conhecer e dominar os eixos norteadores da gestão.

TABELA 10 – Tempo de exercício da gestão da Assistência Social pelos sujeitos

Tempo de Trabalho	Frequência	Percentual
Até 2 anos	1	20%
De 3 a 5 anos	2	40%
De 6 a 10 anos	1	20%
Mais de 10 anos	1	20%
Total	5	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (Apêndice B).

Os dados colhidos permitem relatar ainda que três dessas gestoras são servidoras públicas concursadas e duas ocupam cargos comissionados. No entanto, 100% delas, para o exercício da gestão da Política de Assistência Social, são comissionadas, indicadas pelos respectivos prefeitos municipais. Quanto ao critério para ocupação do cargo de gestoras, as cinco são de confiança dos prefeitos, mas, é interessante observar que três delas se declaram de confiança pela formação técnica e por conhecerem a política pública, duas afirmam terem sido indicadas por critério político, e uma ainda acrescentou que o critério para a indicação foi a amizade com o chefe do poder executivo.

Os dados sobre as coordenadoras das entidades de assistência social demonstram que os 10 sujeitos possuem idade média de 41 anos e são 100% do sexo feminino.

TABELA 11 – Ciclo etário dos sujeitos coordenadores de entidades

Ciclo etário	Frequência	Percentual
De 25 a 30 anos	3	30%
De 31 a 35 anos	1	10%
De 40 a 45 anos	1	10%
De 46 a 50 anos	3	30%
De 55 a 60 anos	2	20%
Total	10	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (Apêndice D).

A presença majoritária das mulheres à frente das atividades de gestão, tanto no setor público quanto nas entidades sociais privadas, reforça a marca

histórica do sexo feminino no planejamento e execução da Assistência Social, o que tem forte vinculação à origem das ações sociais desenvolvidas por décadas pelas damas de caridade.

Quanto à área de formação das coordenadoras a tabela abaixo apresenta quatro categorias profissionais.

TABELA 12 – Formação profissional das coordenadoras das entidades de assistência social

Formação	Frequência	Percentual
Serviço social	5	50%
Pedagogia	1	10%
Psicologia	1	10%
Fisioterapia	1	10%
Ensino Médio Completo	2	20%
Total	10	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (Apêndice D).

Observa-se que as assistentes sociais são maioria na composição das coordenações de entidades que desenvolvem serviços socioassistenciais. Duas delas acumulam as funções de assistente social e coordenadora. As demais categorias profissionais ocupam apenas a função de coordenação da entidade. Levando-se em consideração a Resolução 17/2011 (MDS, 2011b), que define as categorias profissionais para atuar no SUAS, uma entidade não cumpre essa legislação por ter na coordenação uma fisioterapeuta.

Das cinco coordenadoras que são assistentes sociais quatro foram formadas pelo curso de Serviço Social da UNESP câmpus de Franca e uma pela Universidade Federal do Mato Grosso. Quanto às profissionais das demais áreas, uma foi formada pelo curso de fisioterapia da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP); duas pela Universidade de Franca (UNIFRAN), nos cursos de pedagogia e psicologia, e duas concluíram o ensino médio em instituições públicas estaduais.

Todas as gestoras afirmam conhecer a NOB-RH/SUAS, no entanto 80% declararam nunca ter tido condição de realizar um estudo aprofundado da norma e de legislações complementares.

Dos sujeitos coordenadores de entidades, 30% cursaram ou estavam cursando especializações em gestão de pessoas, gestão financeira, organização do terceiro setor e psicologia organizacional. Portanto investem na formação continuada.

O estado civil de oito delas é casado e duas solteiras. Sete são mães e os filhos encontram-se em diferentes faixas etárias.

TABELA 13 – Faixa etária dos filhos das coordenadoras

Ciclo etário	Frequência	Percentual
De 00 a 05 anos	1	7,15%
De 06 a 10 anos	2	14,28%
De 11 a 15 anos	2	14,28%
De 16 a 20 anos	3	21,43%
De 20 a 25 anos	3	21,43%
De 25 a 30 anos	1	7,15%
De 30 a 35 anos	2	14,28%
Total	14	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (Apêndice D).

O tempo de formação das coordenadoras que possuem nível superior está demonstrado na tabela 7.

TABELA 14 – Tempo de formação das coordenadoras com nível superior completo

Tempo de formação	Frequência	Percentual
Menos de 5 anos	2	25%
De 06 a 10 anos	2	25%
De 20 a 25 anos	3	37,5%
De 30 a 35 anos	1	12,5%
Total	8	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (Apêndice D).

Esse grupo de sujeitos, semelhante às gestoras, possui, na sua maioria, mais de dez anos de formação. As duas coordenadoras de nível médio são funcionárias há mais de 10 anos em entidades de assistência social e ocuparam outras funções antes da coordenação, já trabalhavam como monitoras/educadoras.

Quando analisado o tempo de experiência na Política de Assistência Social, 50% das coordenadoras possuem menos de cinco anos de experiência e 50% mais de dez anos. A função de coordenação está retratada na tabela 8.

TABELA 15 - Tempo de experiência na coordenação da entidade de assistência social

Tempo de coordenação	Frequência	Percentual
Menos de 05 anos	5	50%
De 06 a 10 anos	2	20%
De 11 a 15 anos	1	10%
De 20 a 25 anos	2	20%
Total	10	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (Apêndice D).

Dez (10) sujeitos coordenadores (70%) conhecem a NOB-RH/SUAS, cinco (30%) nunca leram a norma na íntegra, mas tiveram algum contato com a legislação.

Denominados neste estudo como coordenadores de entidades de assistência social, esses sujeitos aparecem nos quadros de recursos humanos com diferentes denominações.

TABELA 16 – Denominação que os coordenadores recebem nos organogramas das entidades

Denominação da função	Frequência	Percentual
Coordenador	7	70%
Diretor	1	10%
Gerente	1	10%
Superintendente	1	10%
Total	10	100%

Fonte: Tabela construída por Gislaine Alves Liporoni Peres mediante análise do Perfil dos Gestores (APÊNDICE D).

Todos os sujeitos coordenadores relataram ser responsáveis técnicos e administrativos pelos serviços desenvolvidos na entidade, incluindo-se o planejamento, execução e avaliação dos serviços socioassistenciais realizados. A vinculação trabalhista de 100% deles é contrato de trabalho seguindo a CLT.

3.2 Perfil das entidades de assistência social¹

As entidades de assistência social cujos coordenadores foram sujeitos dessa investigação estão localizadas nos municípios selecionados segundo critérios preestabelecidos para a realização da pesquisa de campo, sendo duas com sede no município de grande porte, quatro em municípios de pequeno porte I e quatro em municípios de pequeno porte II, totalizando dez entidades na composição da amostra do universo.

Caracterizam-se como associações civis de direito privado, sem fins lucrativos, aptas a desenvolver serviços socioassistenciais, conforme define a Resolução n. 16 de 5 de maio de 2010 (MDS, 2010a)

O apêndice C foi o instrumental que possibilitou a coleta dos dados para traçar o perfil dessas entidades. Todas desenvolvem pelo menos um serviço tipificado pela Resolução 109/2009 (Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais). (MDS, 2009b).

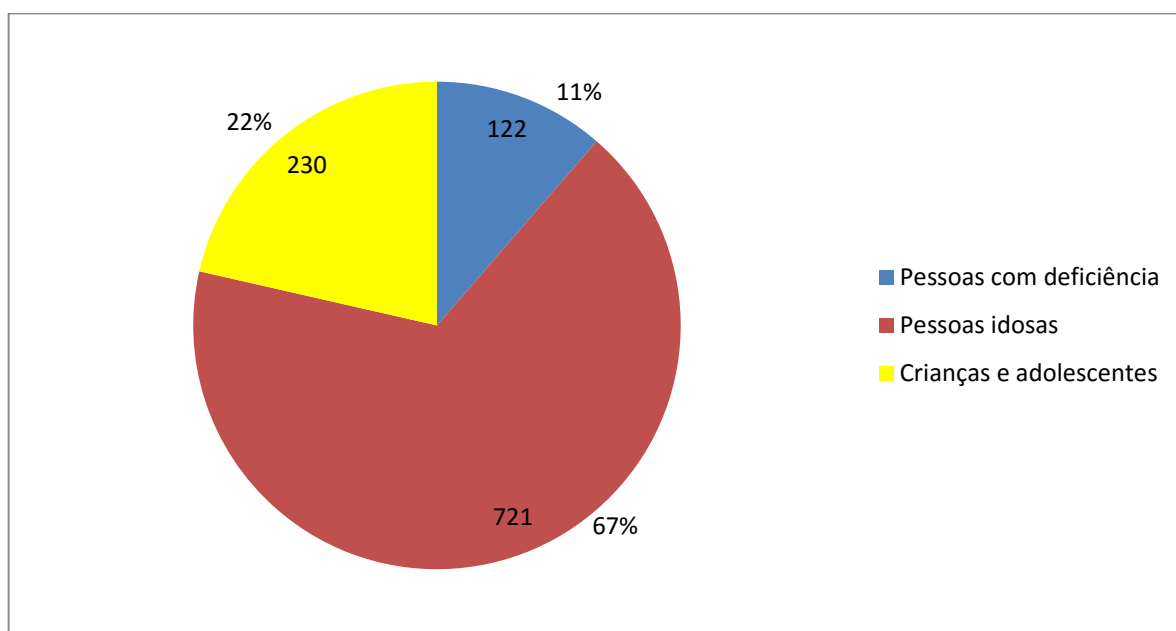
Dessa forma compuseram a pesquisa entidades que oferecem os serviços de proteção social básica, denominados Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Na proteção social especial de média complexidade foram contemplados dois Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e Famílias, nas modalidades Centro Dia e Unidade Referenciada. Na proteção Social Especial de alta complexidade foram três Serviços de Acolhimento Institucional para Pessoas Idosas em Longa Permanência.

Os públicos atendidos por esses serviços são pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes. As entidades pesquisadas atendem 1.073 pessoas usuárias da Política de Assistência Social, sendo 813 pessoas na proteção social básica; 152 pessoas na proteção social especial de média complexidade; e 108 pessoas na proteção social especial de alta complexidade.

O gráfico a seguir caracteriza esses usuários.

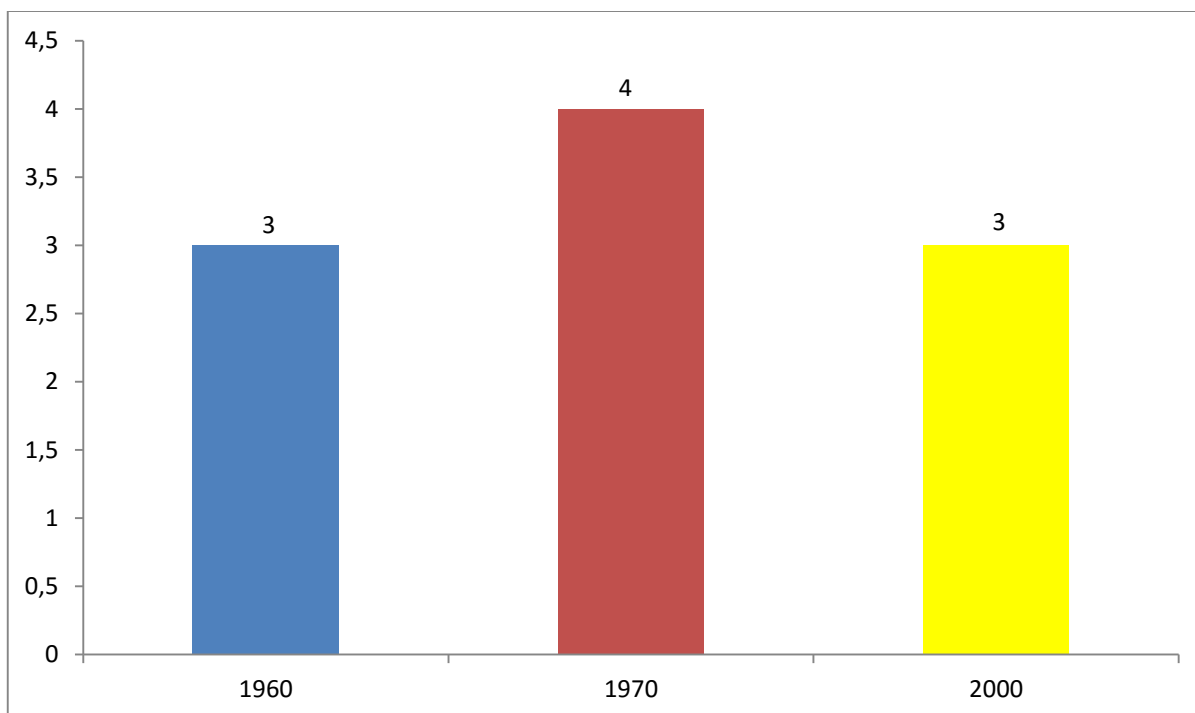
¹ Embora a NOB-RH/SUAS seguindo o artigo 3 da Lei n. 12.435/2011 (LOAS) trata dos termos: entidades e organizações da assistência social, optou-se neste estudo pelo uso da terminologia entidades de assistência social, entendendo que esse contempla todos os segmentos das associações sociais e fundações que compuseram a amostra da pesquisa.

GRÁFICO 12 – Usuários dos serviços socioassistenciais das entidades de assistência social pesquisadas



Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

Importante ressaltar que essas entidades de assistência social encontram-se inscritas nos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social, condição para exercer serviços socioassistenciais. Embora o apêndice C não tenha investigado a data de fundação das entidades, uma consulta junto à DRDS de Franca possibilitou identificar que elas nasceram em décadas distintas, conforme apresenta o gráfico seguinte.

GRÁFICO 13 – Data de fundação das entidades de assistência social

Fonte: Elaborado por Gislaine Alves Liporoni Peres

Possuem diretoria voluntária composta pelos seguintes cargos: presidente, vice-presidente, primeiro secretário, segundo secretário, primeiro tesoureiro, segundo tesoureiro e conselho fiscal composto por pelo menos três conselheiros titulares e três suplentes. Três dessas entidades possuem ainda um presidente de honra (membro da família do fundador).

Os serviços de proteção social básica e de proteção social especial de média complexidade são oferecidos de segunda a sexta feira, funcionando em média oito horas diárias. Já os serviços de proteção social especial de alta complexidade são ininterruptos. Três entidades desenvolvem outros serviços que não estão contemplados na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, são eles: distribuição de alimentos prontos para a comunidade (sopa) nos finais de semana; bolsas de estudo para alunos de baixa renda; cursos para gestantes e distribuição de enxovais de bebê. Essas atividades são desenvolvidas no espaço físico da própria entidade pelas equipes, tanto de voluntários como de profissionais, em dias e horários distintos da execução dos serviços tipificados.

3.3 A fala dos sujeitos

As entrevistas com os sujeitos gestores permitiram aproximações e reflexões sobre o cotidiano da prática da gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social, em âmbito municipal. As entrevistas com as coordenadoras permitiram compreender como vêm sendo materializados os princípios e as diretrizes da NOB-RH nas entidades de assistência social.

Com o objetivo de preservar a identidade dos sujeitos e atender às orientações do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP de Franca, foram utilizadas letras para revelar suas falas. Os cinco sujeitos gestores da Política de Assistência Social receberam a identificação Sujeito Gestor (SG), e os nove sujeitos coordenadores de entidades de assistência social receberam a identificação Sujeito Coordenador (SC). Em ambos os casos foi adicionada uma sequência numérica, de 1 a 5 para os gestores e de 1 a 10 para os coordenadores, com a finalidade de revelar o conteúdo referente às suas falas.

As entrevistas com as gestoras e com as coordenadoras foram orientadas pelas seguintes questões abertas: Você conhece a NOB-RH/SUAS? Como vem sendo feita a gestão da NOB-RH/SUAS no município? Se você pudesse, o que mudaria na NOB-RH/SUAS?

Os relatos dos sujeitos gestores e coordenadores, assim como as interpretações que eles fazem do próprio cotidiano da gestão do trabalho, foram analisados concomitantemente, de forma complementar, para compreensão do objeto de estudo pesquisado.

Antes de iniciar a apresentação das falas dos sujeitos, ressalta-se que as respostas sobre o fazer e o pensar crítico deles contribuíram para a compreensão sobre a realidade da prática e agregou saber ao conjunto de conhecimentos acumulados ao longo do processo da pesquisa.

Quando interrogados se conheciam a NOB-RH/SUAS, os sujeitos gestores afirmam que sim, destacando sua importância no aprimoramento da Política de Assistência Social no país, embora tecendo críticas à norma e às suas resoluções complementares. Mas, manifestam desconhecer o processo histórico da construção desse conjunto de leis e declaram que encontram dificuldades para implantar e cumprir todas as diretrizes e os princípios da NOB-RH/SUAS. A maioria considera que ela foi elaborada como se fosse uma norma à parte das demais legislações que regem

a Administração Pública e sem prévia avaliação sobre a realidade dos municípios brasileiros. Compreendem que foram ignoradas as diversidades econômicas e sociais características de cada região do país.

A NOB-RH em si é muito boa. Traz para nós gestores parâmetros para a prestação de serviço de qualidade na assistência social, ela trata das questões das equipes de referência para os serviços socioassistenciais, da capacitação de pessoal e do plano de carreira, embora os municípios ainda não sigam essa norma. (SG1).

Eu conheço a NOB-RH e acho que ela foi feita dentro de gabinete, sem considerar a realidade dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte. Ela é uma norma que não interage com as regras que disciplinam a gestão pública hoje. E isso dificulta o seu cumprimento pelos gestores municipais. (SG3).

Quem fez a NOB-RH, com todo respeito, não conhece a realidade da assistência social nos municípios. (SG4).

Conheço e reconheço que ela não está implantada no nosso município em nenhum aspecto: equipes de referência, formação continuada, plano de carreira etc. (SG3).

Conheço a NOB-RH e enquanto membro da equipe gestora posso dizer que sempre houve a preocupação de conhecer todos os documentos publicados referentes a ela, bem como buscar sua implementação. (SG5).

A partir dessas falas, ficou evidente que, apesar de quase uma década de publicação, a NOB-RH ainda se encontra em processo de implantação nos municípios. Na visão das gestoras, o principal desafio para colocá-la em prática é a composição das equipes de referência.

A ausência de algumas categorias profissionais e a insuficiência de outras são mais expressivas nas equipes para desempenhar as funções essenciais da gestão. Nenhum município da amostra deste estudo dispunha, no momento da entrevista, da equipe de referência completa para as atividades de coordenação da proteção social básica e especial; dos programas de transferência de renda; dos benefícios eventuais; da vigilância socioassistencial; do monitoramento e avaliação, gestão do trabalho; e de apoio às instâncias de deliberação.

Falta equipe para a gestão da proteção social básica e da especial. Aqui no órgão gestor eu sou sozinha. Conto apenas com um profissional para gerenciar o cadastro único. Os demais serviços, eu

faço tudo, e o pior é que não sei precisar quando iremos contratar o pessoal que falta. (SG4).

No CRAS falta um assistente social, um psicólogo e os profissionais de nível médio. (SG3).

Não tenho nenhuma equipe para a gestão, faço tudo sozinha. Conto apenas com estagiários que operam o cadastro único, se eles saírem pode fechar o órgão gestor. No dia a dia é um sufoco, procuro priorizar o que o MDS e a DRDS pedem, ou seja, procuro cumprir os prazos para envio de documentos para não prejudicar os serviços socioassistenciais do município. (SG2).

Tivemos a possibilidade de contratação de profissionais de nível superior, mas, ainda em número insuficiente para o atendimento das demandas já instaladas. (SG5).

Diante dos quadros reduzidos de pessoal, pode-se observar que as gestoras priorizam os profissionais já contratados, fato este que ocorre tanto nos municípios de pequeno porte I e II como no de grande porte, para a composição das equipes dos CRAS e dos CREAS, necessárias à execução dos serviços do PAIF e PAEFI. Trata-se de estratégia para assegurar o repasse de recursos financeiros advindos dos fundos nacional e estadual, fundamentais para o funcionamento dessas unidades estatais.

Com a publicação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, a nova administração municipal, em 2005, teve a preocupação de dar novo formato à estrutura existente até então. Iniciou a reorganização dos CRAS, tendo como referência a execução do PAIF, que exigiu a ampliação das equipes para sua execução. Outros aspectos foram também trabalhados a exemplo de: alterações na estrutura administrativa do órgão gestor e promoção de atividades de formação e capacitação para seus trabalhadores. (SG5).

Para a instalação do CRAS, remanejamos os profissionais de nível superior e médio existentes no setor de assistência social do município, para compor a equipe de referência e garantir o repasse do recurso do PAIF. (SG1).

A maioria das coordenadoras das entidades também afirma conhecer a NOB-RH/SUAS.

A NOB-RH é um ganho e direciona a gestão do trabalho. Antes dela eu achava que a assistência social era coisa só de assistente social. Como coordenadora da entidade e lendo a NOB-RH vejo que ela abriu a política para o trabalho de outros profissionais e isso é muito importante. (SC10).

Sei que a NOB-RH, além da equipe de referência para os serviços socioassistenciais, assegura plano de carreira, capacitação para os profissionais e valorização deles, mas ainda não contempla todos os serviços previstos na Tipificação Nacional. Essa NOB é para CRAS e CREAS e alguns serviços de proteção social especial, os demais não estão previstos nela. (SC7).

Conheço a NOB-RH e a considero um marco, o início de uma nova fase na assistência social de organização do trabalho, mas claro, tem muito que avançar. (SC8).

Conheço a NOB e ela é importante, porém as entidades não se veem contempladas nela. E as entidades, pelo menos aqui no meu município, executam a maioria dos serviços da assistência social. (SC9).

A fala do sujeito (SC9) esteve presente nos relatos de outras coordenadoras. Elas consideram que a NOB-RH foi elaborada para as unidades estatais e não esclarece a gestão do trabalho no campo das entidades de assistência social.

A NOB-RH contempla só as equipes dos CRAS, CREAS e de alguns serviços de proteção social especial, os demais serviços não estão previstos nela. (SC7).

Considero a NOB-RH uma legislação incompleta, fechada. É como se o município fosse capaz de executar todos os serviços, sem as parcerias com as entidades. (SC10).

A NOB-RH não revela a realidade, cita equipes de referência com ênfase nas unidades públicas. Você sabe que a rede privada está muito presente na assistência social e se sentem excluídos da norma. (SC9).

Procurando compreender a interpretação dos sujeitos coordenadores acima, a pesquisadora considerou importante enfatizar a diretriz da primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo, pois, cabe aos gestores municipais definir as bases operacionais necessárias à consolidação dos princípios e diretrizes contidos na NOB-RH em seus respectivos municípios. Nota-se, neste caso, a ausência de direcionamento por parte das gestoras municipais para a rede privada que executa programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, conforme proposto nessa norma.

Dois sujeitos coordenadores dizem não conhecer a NOB-RH como deveriam.

Para falar a verdade, eu nunca li a NOB-RH inteira, então posso te dizer que não a conheço na íntegra. A nossa assistente social fala muito do SUAS, mas nunca trouxe para nossas reuniões de estudo a discussão dessa norma. (SC1).

O nosso gestor municipal não nos orienta sobre leis e isso é uma falha na condução da Assistência Social no nosso município. O que sei é porque busco, e a NOB-RH conheço superficialmente. (SC2).

Merecem atenção essas duas falas, pois demonstram a ineficiência com que a gestão do trabalho vem sendo desenvolvida em alguns municípios. As entidades são parte integrante, ativas e responsáveis pela execução de serviços de natureza pública e precisam estar alinhadas com as normativas que regulamentam a Política de Assistência Social.

Nas falas a seguir, observou-se que a composição das equipes de referência se torna a maior preocupação no cumprimento da NOB-RH/SUAS, tanto no que se refere às coordenadoras como às gestoras.

Eu não sei quais profissionais de nível médio precisam compor a equipe do serviço de convivência. Tenho o assistente social e as monitoras que têm ensino fundamental. Nunca recebi do órgão gestor essa orientação. Eu sou coordenadora e tenho ensino médio incompleto, acho que está errado! (SC4).

Observo aqui no município um movimento de todas as entidades para atender a tipificação, mesmo sem direcionamento nenhum do órgão gestor. Percebo a necessidade de adequar quando preenchemos nos dois últimos anos o Censo SUAS, ele pede a equipe de referência. (SC3).

Não dá para pagar toda essa equipe que a NOB-RH exige. O repasse de recursos da união, do estado e do município é muito pouco, somando os três recursos dá R\$ 80,00 por criança/mês. Para manter energia, água, telefone, desgastes no prédio, comprar lanche, material pedagógico, passeio e pagar pessoal, fica impossível. (SC10).

A nossa equipe ainda não atingiu o mínimo estipulado na NOB-RH, queremos efetivá-la, mas, observo que as normas são construídas sem considerar a realidade dos municípios. Falo isso porque aqui no município, que é pequeno, não existe um profissional sequer de Terapia Ocupacional. Onde vou achar um para a equipe? A prefeitura fez concurso para a saúde e não apareceu nenhum candidato dessa área. (SC3).

Nestes depoimentos, as coordenadoras revelam alguns aspectos que dificultam a implantação da NOB-RH nas entidades: a inexistência de algumas categorias profissionais nos municípios, particularmente nos de pequeno porte; o

pouco conhecimento sobre a NOB-RH; a falta de direcionamento e monitoramento dos órgãos gestores municipais; e a insuficiência de recursos financeiros para contratação dos profissionais estabelecidos pela norma para execução dos respectivos serviços.

Mesmo assim, na visão das gestoras, as entidades estão à frente no quesito recursos humanos.

Em termos das equipes de referência, as entidades de assistência social estão melhores que as unidades estatais. Os profissionais das entidades já conseguem entender um pouco mais da Política de Assistência Social. Mas, para falar a verdade, não tenho tido condições de cuidar delas (das entidades). (SG4).

Aqui no município, todas as entidades têm equipe de referência prevista na NOB-RH e nas orientações técnicas dos serviços. Algumas têm equipe maior do que a exigida. As entidades têm liberdade para contratar pessoal, o que não ocorre no poder público. (SG3).

Os sujeitos acima confirmam a existência de certo distanciamento entre gestores e coordenadores quando o assunto é o planejamento e a execução da Política de Assistência Social. Os próximos depoimentos elucidam como vem se dando a relação entre o gestor e as entidades de assistência social, através de seus coordenadores.

Falar das entidades de assistência social me traz peso à consciência. Corremos tanto, temos tanto trabalho com as unidades públicas que até me esqueço das entidades. (SG2).

Aqui no município, as entidades são responsáveis pela maioria dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, e nunca tiveram oportunidade de participar de capacitações. O que sabem é transmitido pelas equipes do CRAS e pelo gestor. (SG1).

Na verdade, não faço reuniões com a rede privada há mais de um ano. A última vez foi para tratar do reordenamento dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, porque precisávamos inserir os nomes das crianças e dos adolescentes no Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SISC). (SG4).

Estas declarações indicam que a relação entre o público e o privado é uma falha grave de gestão do trabalho na Assistência Social. Aos gestores está posta a responsabilidade de estabelecer diretrizes e envolver todos os atores nas

ações voltadas para a consolidação dessa política, mesmo que para isso sejam necessárias intervenções mais severas.

Em resposta à segunda pergunta da entrevista, sobre como vem sendo feita a gestão da NOB-RH/SUAS no município, os sujeitos gestores e coordenadores pontuam avanços importantes.

Conseguimos alguns avanços, não posso negar. O CRAS tem equipe de referência e quem ganha são os usuários. (SG2).

A implantação do CRAS no município, mesmo com a equipe incompleta, vem mudando a concepção da população sobre a Assistência Social. Antes o usuário achava que o nosso trabalho era doar e doar. A proposta agora é o trabalho socioeducativo, o acompanhamento, os profissionais procuram levar as famílias a refletirem sobre suas condições de vida, identificando suas necessidades e suas possibilidades. (SG3).

Hoje a equipe do CRAS busca por conta própria formação continuada, montaram um grupo de estudo semanal onde debatem as normativas da assistência social, estudam casos e planejam a intervenção junto aos indivíduos e famílias. Acabou aquele assistencialismo. (SG1).

Implantar CRAS e CREAS, acabar com aquela visão de que a assistência social era somente cesta básica, pagamento de energia e água; esse é o maior avanço e já podemos comemorar, os usuários já estão sabendo disso. (SG4).

Apesar de ainda não termos todos os profissionais exigidos para a composição das equipes de referência, avançamos muito. Antes, um único assistente social fazia todo o trabalho no município. Hoje temos mais de dez profissionais de nível superior, como assistente social, psicólogo, pedagogo, terapeuta ocupacional e outros de nível médio para as ações na área da assistência social. (SG4).

Vejo que os profissionais que atuam na Assistência Social no município estão mais comprometidos com as demandas sociais, eles estão implantando o prontuário SUAS, o que exige maior estudo e planejamento do trabalho socioassistencial. (SG2).

As falas destes sujeitos mostram que, embora a NOB-RH ainda não tenha se efetivado, por diversos fatores, ela vem provocando inovações na gestão da Assistência Social, particularmente na reestruturação dos quadros de recursos humanos e na forma de planejar e executar as ações da política de proteção social.

Já na visão da gestora e das coordenadoras das entidades do município de grande porte há outras conquistas na gestão da NOB-RH.

Senti, a partir de 2013, uma desenvoltura muito grande na questão da gestão do trabalho, primeiro porque é visível que essa administração conseguiu compreender a Assistência Social como política pública e isso tem possibilitado avanços gradativos em relação à NOB-RH/SUAS. (SG5).

Um avanço com relação à implementação da NOB-RH no município foi a criação de cargos para gerentes das unidades estatais. [...] Quando inexistia esse cargo havia grande dificuldade na gestão do trabalho, pois as equipes não tinham referência local e executavam suas funções de forma individualizada e sem a unidade necessária. Essa figura do gestor no território foi um ganho. (SG5).

A gestão do trabalho aqui no município, eu vejo avanços e muito rápido. O gestor está fazendo mudanças necessárias e os resultados já podem ser mensurados: as entidades contam com equipes de referência; possuem direcionamento quanto ao trabalho social a ser realizado; participam de formação continuada e recebem monitoramento regularmente. (SC8).

Aqui no município teve uma preocupação e uma cobrança do órgão gestor para que as entidades compusessem suas equipes; no começo gerou desgaste, mas, hoje, vejo a importância dessa diretriz por parte do gestor. Contudo, ainda sinto falta de mais capacitação para a rede privada, principalmente para coordenadores de serviços e profissionais de nível superior. (SC9).

Nos quatro relatos acima, referentes ao município de grande porte, percebe-se convergência pragmática entre gestor e entidades de assistência social, provavelmente viabilizada pela compreensão ampliada sobre a gestão do trabalho e capacidade gerencial, fato este não observado nas falas dos coordenadores das entidades dos municípios de pequeno porte I e II.

Esta gestão está a desejar. O único aspecto da NOB-RH com que o gestor se preocupa é compor a equipe do CRAS e cobrar das entidades que tenham as equipes de referência. Os outros aspectos: formação continuada, plano de carreira, capacitação, ainda não são importantes. (SC2).

Acho que o gestor não tem claro que seu papel é traçar as diretrizes para o funcionamento da política de assistência social no município. A gente fica meio à deriva. (SC6).

Esses assuntos todos da NOB-RH: equipe de referência, capacitação, direitos dos usuários, sabemos porque lemos a norma. A última reunião organizada pelo órgão gestor com as entidades foi há mais de um ano para falar do reordenamento dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. (SC7).

Eu falo muito para a gestora: nós precisamos ser capacitados, entender melhor a Política de Assistência Social. (SC4).

Na sequência da resposta sobre a gestão da NOB-RH, os sujeitos gestores consideram que o monitoramento realizado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, presencial, através da Divisão Regional de Desenvolvimento Social (DRDS) de Franca, e o monitoramento à distância do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), têm contribuído para os avanços mencionados.

Foi através do plano de providência enviado pela DRDS ao prefeito, ao conselho e a mim, que conseguimos que fossem chamados mais dois profissionais para o CRAS. (SG2).

A equipe da DRDS fez um plano de providências e encaminhou para o prefeito. Ele me chamou e quis entender do que se tratava, expliquei que era uma orientação para o município contratar profissionais para trabalhar no CRAS e no órgão gestor. Foi bom, consegui contratar mais três profissionais com concurso público. (SG4).

Todos os anos, durante o preenchimento do CensoSuas, recorro ao prefeito e explico que a falta de profissionais nas unidades estatais pode acarretar perda de recursos financeiros. Ele entendeu e colocou na LDO do ano que vem a criação de cargos para assistente social e psicólogo. Estou ansiosa. (SG1).

Importante esclarecer que os planos de providência elaborados pela equipe do Núcleo de Avaliação de Supervisão da DRDS são documentos que pontuam as pendências dos municípios em relação à execução dos serviços socioassistenciais no que se refere às atividades desenvolvidas, aos quadros de pessoal, aos espaços físicos e aos equipamentos. Esses planos são enviados tanto para o município quanto para a Comissão Intergestora Bipartite (CIB); esta, acatando os pareceres da DRDS, ato chamado de pactuação, poderá determinar a suspensão dos recursos financeiros da união e do estado, se o município não cumprir o estabelecido.

As gestoras mencionam, ainda, que faz parte do cotidiano de trabalho reivindicar junto à Administração Pública as contratações dos recursos humanos necessários.

Todas as vezes que peço audiência com o prefeito acho que ele pensa: já vem ela para pedir mais funcionários! (Risos). Também entendo que a situação do município está caótica: queda na arrecadação, folha de pessoal no limite da Lei de Responsabilidade Fiscal, funcionários afastados por muito tempo ocupando vagas nas funções que precisamos. (SG4).

De tanto eu pedir e a DRDS elaborar plano de providência, o prefeito prometeu realizar concurso público agora em 2015 para compor a equipe do CRAS. Fala-se desse concurso desde 2010, mas só agora a Câmara de Vereadores aprovou a criação dos cargos públicos, mas, alegando falta de recursos financeiros. (SG3).

O prefeito é acessível, compreende a necessidade de contratar profissionais para a Assistência Social, mas o município lida com a baixa arrecadação e com a folha de pessoal acima do permitido por lei. (SG2).

Entretanto, essas mesmas gestoras questionam a postura da equipe da DRDS de Franca.

Quando recebemos monitoramento da equipe da DRDS, fica a impressão de que nós gestores é que não queremos compor as equipes como a NOB-RH pede. Só que está no dia a dia da gestão da Assistência Social no município compreender a dinâmica desse trabalho. A DRDS quer obrigar os municípios a cumprir a NOB-RH. Mas, você sabe que o estado está na mesma situação dos municípios. Saíram dois técnicos da DRDS e até hoje não foram chamados outros profissionais. (SG4).

Eu ouvi da equipe da DRDS que estou violando os princípios da NOB-RH porque contratei um coordenador de CRAS através de cargo comissionado, de confiança do prefeito. Foi a forma que encontrei de ter o coordenador. (SG2).

A equipe da DRDS apresentou um plano de providência para o órgão gestor e o CRAS, exigindo contratação de profissionais para vários serviços e com prazo para cumprir. Conversando como uma técnica de lá (da DRDS), eu disse: filha, nós não vamos conseguir fazer tudo isso. (SG3).

As gestoras enfatizam que as demais instâncias governamentais enfrentam as mesmas dificuldades dos municípios em termos do limite fiscal para contratação de recursos humanos. Na Assistência Social esse quadro se agrava pelo fato de não ter ainda percentual orçamentário obrigatório para ser investido nessa política.

Dessa forma, as gestoras questionam o monitoramento de um órgão que também não consegue cumprir as normativas. A NOB-RH/SUAS exige para os estados e a união, quadro de pessoal em quantidade e qualidade adequadas para exercer as atribuições que lhes cabem no título IX. 2. do texto da NOB-RH que dispõe sobre as responsabilidades e atribuições dos gestores estaduais (Anexo A)

Com relação ao monitoramento realizado pela união, as gestoras criticam o distanciamento do MDS e a insuficiência dos recursos financeiros repassados para apoio à gestão.

O MDS está muito distante e tem responsabilidades que não vem cumprindo. Publicou a resolução que autoriza os municípios a aplicar recursos do fundo nacional, até 60%, no pagamento de RH. Isso não resolve nada. O recurso mal dá para cobrir os gastos de manutenção dos serviços. (SG4).

Coloco as informações corretas no CensoSuas, faço questão de demonstrar que não temos as equipes. Quem sabe, assim, o federal cumpre o apoio à gestão determinado na Lei 12.435 de 2011. (SG3).

Eu sou contra aplicar os recursos da união, aqueles 60% aprovados em lei, no pagamento de pessoal da assistência social. Isso é um problema. Se você contratar fica sem recurso financeiro para as atividades. (SG2).

As gestoras cobram o apoio financeiro à gestão descentralizada do SUAS, conforme estabelecido no artigo 12 da LOAS e materializado no Índice de Gestão do SUAS (IGD-SUAS), o qual ainda é insignificante, composto de baixos valores e irregularidade no repasse. Ressaltam, ainda, a resolução 32 de novembro de 2011, que autoriza estados, municípios e distrito federal a utilizarem até 60% dos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social no pagamento dos profissionais das equipes de referência, mas, não resolve o problema de recursos humanos dos municípios. Eles precisam, na verdade, de melhoria dos valores praticados para os cálculos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS.

Diante de tantos impasses de ordem política e financeira vividos pelo setor público, alguns sujeitos gestores adotam como medida para compor as equipes de referência a contratação de recursos humanos terceirizados.

Nós terceirizamos serviços de assistente social e psicólogo para o CRAS, que foram contratados através de uma entidade social. Nós repassamos subvenção para a instituição e ela contrata para nós. Todos os encargos trabalhistas são de responsabilidade da entidade. Com isso, eu ouvi da DRDS de Franca que estou violando os princípios da NOB-RH. Mas esse é um problema geral, converso com os gestores de outros municípios e essa é a única saída que temos. (SG1).

No CRAS, só dois funcionários são efetivos, o coordenador e o ajudante geral, 90% dos funcionários da unidade são contratados por uma empresa de assessoria e consultoria. Essa empresa faz até o

serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. (SG2).

A coordenadora e a psicóloga do CRAS ocupam cargo em comissão; na troca de prefeito elas saem e assim começamos tudo de novo, porque concurso, eu não acredito que seja feito neste mandato. (SG4).

Particularmente, nos municípios de pequeno porte, essa forma de organização do trabalho social vem sendo utilizada para compor as equipes de referência dos CRAS e CREAS, e os profissionais com esse tipo de vínculo trabalhista atuam no PAIF e PAEFI.

As contratações terceirizadas são combatidas na NOB-RH/SUAS, que defende a realização de concursos públicos específicos para seleção e recrutamento de pessoal para atuar na Assistência Social como forma de eliminar a rotatividade de profissionais, garantir a continuidade dos serviços, estabelecer vínculos entre trabalhadores e usuários, assegurar vínculos trabalhistas e investir na política de capacitação daqueles que vão atuar continuamente no SUAS.

Ainda sobre a gestão da NOB-RH nos municípios, as gestoras manifestam se preocupar com a política de capacitação, reconhecendo a importância da educação continuada para os profissionais das equipes de referência do SUAS, afirmando, no entanto, que esse princípio não vem sendo tratado com a seriedade que merece pelos gestores dos âmbitos nacional, estadual e municipal. Essa atribuição de responsabilidade compartilhada pelos entes federativos ainda está muito frágil, como manifestam os sujeitos desta pesquisa.

O MDS publica muito material, alguns de difícil compreensão, e não propicia o debate sobre eles. Veja a organização dos CRAS e as orientações técnicas para os serviços de convivência, cada município interpreta e faz de um jeito. Falta formação por parte do federal e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social. O município não tem dinheiro para contratar formação continuada; e a união e o estado não cumprem o que está na lei 12 435, que prevê cofinanciamento para isso. (SG1).

As capacitações realizadas pelo federal e o estadual não são continuadas. Ocorrem de forma esporádica, sem aprofundar os temas e em locais de difícil acesso para os municípios do interior. (SG2).

A formação continuada é muito importante, sei que todo município precisa ter plano de educação para os trabalhadores do SUAS, mas aqui na região, acho que só Franca tem. Os municípios pequenos ainda não têm condição para tanto, precisamos que a união e o estado

assumam esse papel (isso pode ser revisto na NOB-RH) ou que haja repasse de recurso específico para a formação continuada. (SG3).

A questão da formação continuada é um problema. Não temos dinheiro para comprar esse serviço para o município, o que o estado e a união oferecem é insuficiente. (SG4).

As coordenadoras das entidades, sujeitos desta pesquisa, confirmam a ausência de formação continuada por parte dos governos e solicitam capacitações urgentes. Consideram que os serviços socioassistenciais poderiam ter avançado muito mais se esse princípio da NOB-RH estivesse sendo executado. Para esses sujeitos, a Política de Assistência Social é complexa, e somente um plano de educação continuada poderá garantir o aprimoramento proposto pela NOB-SUAS.

Já cobre por diversas vezes planejamento de capacitação para as entidades, só assim vamos entender melhor essa política complexa e cheia de terminologias que nós não conhecemos. (SC4).

A única vez que participei de uma capacitação foi quando ainda era conselheira, foi um encontro regional para falar sobre a política de assistência social e controle social. (SC10).

O gestor municipal não oferece capacitação para as entidades, nem para os próprios trabalhadores do CRAS e do CREAS. Temos uma Federação que acata as nossas necessidades de formação e organiza capacitações para os profissionais e diretoria. Nós ainda nos viramos, mas, as entidades com menos recursos não acompanham as orientações sobre a política. (SC5).

Algumas ações de formação continuada foram lembradas pelos sujeitos gestores, a exemplo das capacitações sistemáticas oferecidas pelo MDS para gestão do CadÚnico e do Programa Bolsa Família.

Em âmbito estadual, as gestoras reconhecem e elogiam a iniciativa da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social (DRDS) de Franca, pela formação do Grupo de Estudos e Capacitação Continuada de Trabalhadores do SUAS (GECCATS), que mensalmente se reúne e capacita equipes dos CRAS. Na verdade, neste caso, as gestoras estão lamentando o fato de o grupo ser composto apenas por profissionais de nível superior das unidades estatais do CRAS. Ressaltam a necessidade de capacitação extensiva aos profissionais de nível médio e às equipes de referência dos serviços oferecidos pelas entidades de assistência social.

Lembram, ainda, que houve a criação do Grupo de Estudo para equipes dos CREAS, iniciado pela DRDS em 2014, porém esse ainda não avançou como o GECCATS.

A única capacitação da qual os trabalhadores da assistência social participam é a oferecida no GECCATS, só para profissionais dos CRAS. Sei que foi formado um grupo para os profissionais dos CREAS, mas parece que ainda não engrenou como deveria. (SG4).

O GECCATS é a mais importante formação continuada da qual nós participamos. Os encontros mensais duram o dia todo. No período da manhã, sempre há com um convidado que vai expor sobre um tema, legislação ou orientação técnica; e a tarde é reservada para troca de experiências e reflexões sobre o cotidiano de trabalho dos CRAS. O que avançamos em termos do trabalho do CRAS deve-se ao GECCATS. (SG3).

O GECCATS é um ganho para o trabalho dos CRAS nos municípios da região de Franca. Quando o profissional convidado para dar a capacitação é de longe ou possui uma especialização, todos os municípios se unem e dividem os honorários do convidado, assim não sobrecarrega nenhum. A DRDS é uma articuladora e cede o espaço físico. A coordenação do grupo é feita por uma comissão formada por profissionais dos municípios e do Núcleo de Avaliação e Supervisão da DRDS. (SG1).

Importante destacar que essa iniciativa não é da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, mas, da equipe da DRDS/Franca que coordena o GECCATS. Interessante observar que a equipe da DRDS é composta por apenas três profissionais no Núcleo de Avaliação e Supervisão (NUASU) disponíveis ao atendimento de 23 municípios da Região de Franca, incluindo os 27 CRAS. O GECCATS se reúne mensalmente, também, para rever a PNAS, trocar experiências sobre os resultados obtidos, positivos e negativos, na tentativa de refletir e replanejar o cotidiano de trabalho de forma que favoreça melhorias na qualidade dos serviços. Ele é composto por 48 profissionais de nível superior das equipes dos 27 CRAS, e desses, cinco integram a comissão gestora que articula as reuniões e as ações propostas. Outra observação recai sobre a manutenção dos custos dos encontros, que são rateados entre os municípios integrantes do GECCATS.

Nas falas acima, nota-se o anseio pela formação continuada, legalmente instituída na Norma, que inclua as entidades de assistência social, reafirmando a preocupação com a capacitação das entidades.

Com essas capacitações voltadas só para os trabalhadores das unidades estatais, as equipes das entidades ficam de fora e isso é muito sério porque aqui, no município, elas são responsáveis pela execução da maioria dos serviços socioassistenciais. (SG1).

As poucas vezes que as entidades são chamadas para as formações pontuais, que são todas fora do município, ninguém vai, mesmo quando o órgão gestor cobre as despesas de transporte e hospedagem. As diretorias das entidades não liberam os profissionais para participar. Temos muito pela frente, principalmente na gestão da NOB-RH. (SG2).

Embora as entidades de assistência social do município, na sua maioria já possuam as equipes de referência, precisam de formação continuada para compreender melhor os objetivos e resultados esperados dos serviços que desenvolvem. (SG4).

O sujeito gestor (SG2), na sua fala, pautou sobre a dificuldade em garantir a participação das equipes das entidades, tanto pela acomodação dos profissionais quanto pelo indeferimento das diretorias. Nas diretrizes para as entidades de assistência social, na NOB-RH está prevista a viabilidade da participação dos membros das equipes de referência nas formações oferecidas pelo município, estado e união.

Ainda sobre a gestão do trabalho, os sujeitos gestores dizem que não possuem plano municipal de capacitação, alegando falta de recursos financeiros e até resistência por parte de alguns profissionais.

O município não tem plano de capacitação porque não tem recursos financeiros para isso. Dependemos da boa vontade do estado e da união. (SG1).

Nós não temos plano de capacitação continuada e sistemática como a NOB-RH assegura e posso afirmar que faz muita falta. O que tem de trabalhador que não conhece as legislações e ainda não compreendem a lógica do serviço que executam, são muitos. (SG3).

A ausência de educação continuada, se pensar bem, é mais preocupante do que a contratação dos profissionais que ainda não temos nas equipes. Ouço falas de profissionais de carreira, aqueles com muito tempo de casa, que me angustiam. Não querem saber de aprimorar suas práticas e alegam que sempre trabalharam no esquema “antigo” e que o que a PNAS propõe é utópico. (SG4).

Quatro sujeitos, gestores e coordenadores, ressaltam a necessidade de estabelecer parcerias com as universidades, conforme previsto na NOB-RH, visando à ampliação das discussões e composição de Fóruns junto às Instituições de Ensino Superior Públicas. Neste aspecto, as gestoras se queixam de que as

Universidades e os Centros Universitários da região de Franca estão muito distantes, e também desconhecem qualquer iniciativa dessas instituições no sentido de organizar grupos de estudos envolvendo gestores e trabalhadores do SUAS dos municípios.

Estou na gestão há mais de cinco anos e não me lembro de ser convidada para nenhum evento específico para discutir e levantar propostas acerca da assistência social pelas faculdades da região. Temos graduação em Serviço Social, Psicologia, Pedagogia, Direito, Administração e outras categorias propostas na Resolução 17. Acho que ainda não se atentaram para esse campo de atuação em expansão. (SG4).

Tive uma única experiência na UNESP/Franca, fui convidada para realizar uma oficina sobre a assistência e só ouvi críticas à Política de Assistência Social. Algumas tão incisivas que se eu não tivesse maturidade profissional teria deixado a gestão. (SG1).

Nós gestores esperamos a contribuição valiosa das Instituições de Ensino. Até hoje o contato foi para pesquisas de trabalho de conclusão de curso e pós-graduação de alunos da UNESP/Franca. Mais nada! (SG2).

As faculdades da região ainda não estão presentes nas discussões para aprimoramento da assistência social. De vez em quando aparece um aluno da UNESP/Franca para desenvolver pesquisa aqui na entidade. (SG3).

A UNESP de Franca foi a instituição de ensino identificada e a mais lembrada pelo fato de ser universidade pública e pioneira na formação do assistente social na região. Nos relatos acima, três aspectos preocuparam a pesquisadora, considerando-se seu vínculo com o programa de pós-graduação dessa universidade pública. O primeiro diz respeito às pesquisas desenvolvidas pelos alunos dos programas de graduação e pós-graduação. Os sujeitos deixaram claro que os princípios éticos de pesquisa não vêm sendo respeitados. Os discentes utilizam as unidades estatais e entidades de assistência social para suas pesquisas e não retornam os resultados para seus sujeitos.

A segunda questão refere-se ao posicionamento de docentes e discentes que convidam profissionais para apresentarem suas práticas. O sujeito gestor (SG1) disse ter passado por situação de constrangimento diante de posturas desrespeitosas às suas práticas. Não é admissível que as instituições de ensino cultivem esse tipo de relação entre a teoria e a prática.

O terceiro aspecto preocupante é a ausência das instituições de ensino superior de Franca e região (privadas e pública). Na verdade, a NOB-RH/SUAS institui a participação direta, com liderança, às universidades públicas, mas, o que ocorre na prática reverte o predisposto em lei, deixando os municípios à deriva das pesquisas efetuadas pela falta de devolutiva e socialização dos resultados obtidos. Os reflexos foram objeto de crítica dos sujeitos:

Os profissionais aprovados em concursos estão chegando para atuar na assistência social sem conhecimento nenhum sobre a política. Precisam ter suas formações atualizadas. O psicólogo quer atender indivíduos e grupos com tratamento terapêutico, os profissionais da área de educação querem trabalhar conteúdo de sala de aula. Mas, o que mais preocupa são os assistentes sociais que, de tanta impertinência, não conseguem colaborar, elaborar propostas viáveis. (SG4).

Tivemos que conversar muito com os psicólogos que estão na assistência social, eles querem fazer atendimento clínico. (SG2).

O advogado do CREAS deve fazer orientação sobre os direitos dos usuários, houve até profissional que estava pegando as causas da unidade no seu escritório particular. (SG4).

Na condição de assistente social, a pesquisadora não poderia deixar de tecer algumas considerações sobre a dimensão interventiva do Serviço Social que requer descobrir alternativas de ação. Iamamoto (2007, p. 20) diz, “[...] um dos maiores desafios que o assistente social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar direitos [...]”. O sentido da crítica, ainda de acordo com a autora, é “[...] revelar o que está encoberto por fantasias [...]” o que não representa justificativa para a falta de ação.

Outro elemento da gestão do trabalho tratado pelos sujeitos gestores e coordenadores refere-se aos princípios éticos dos profissionais do SUAS.

De tanto a gente falar em direitos socioassistenciais, parece que os princípios éticos estão mais presentes. Hoje os profissionais estão mais preocupados em garantir a participação dos usuários nas atividades e até mesmo no planejamento do trabalho. A equipe do CRAS tem se organizado para garantir reuniões de grupos à noite. Antes não se fazia nada no CRAS depois das 17 horas. (SG1). A participação dos usuários tem sido mais efetiva, e esse é o mais importante dos princípios éticos dos profissionais. (SC9).

Trabalhei muito com a equipe no que diz respeito à questão dos dez direitos socioassistenciais, e aqui na entidade zelo por eles todos os dias. (SC7).

A NOB-RH, ao determinar os princípios éticos para os profissionais que atuam no SUAS, passou a oferecer orientações fundamentais para a prática diária do trabalho social capaz de viabilizar aos usuários o acesso, e a garantia dos direitos socioassistenciais afiançados na Política de Assistência Social. Contudo, os sujeitos desta pesquisa teceram críticas graves à postura ético-política dos profissionais das equipes de referência das unidades estatais e das entidades de assistência social.

A população ainda não tem dos próprios profissionais as informações corretas. Assim, fica difícil falar desses princípios da NOB-RH: direito dos usuários, sigilo, escuta qualificada², garantia da informação e serviço de qualidade. (SG3).

Há profissionais que ainda não asseguram o direito do usuário ao sigilo, aqui na entidade tem muita fofoca. (SC3).

Princípios éticos? Não avançamos ainda. A presença de profissionais que estão há muito tempo atuando na assistência social, que acham que devem continuar fazendo o trabalho social como fizeram a vida inteira, está se chocando com os profissionais da geração da PNAS. Existe conflito entre aqueles que querem fazer diferente e os que não aceitam mudança. Nesse contexto o usuário e seus direitos ficam em segundo plano. (SG4).

Acho que já avançamos nesse sentido, mas, ainda recebo denúncias de tratamento desrespeitoso com o usuário. (SC6).

Importante registrar que nenhum município, no órgão gestor e nas entidades, possuía regulamentação dos princípios éticos previstos na NOB-RH/SUAS. Acredita-se que a normatização nos municípios possa provocar mudanças mais efetivas na postura dos trabalhadores da Assistência Social.

Com relação ao trabalho interdisciplinar, observou-se que as concepções dos sujeitos gestores e coordenadores têm como base a complementaridade dos saberes para o trabalho social qualificado em benefício do usuário. Contudo, eles não demonstram compreensão ampliada sobre o tema. Talvez

² No contexto da PNAS, a escuta qualificada é compreendida como uma ação desenvolvida por profissionais de nível superior capazes de criar as condições para que o usuário expresse suas necessidades, seus interesses, anseios e potencialidades durante um atendimento individualizado e mesmo grupal, percebendo as subjetividades presentes em cada caso, questionando, interagindo e respondendo às expectativas, dúvidas e necessidades do usuário.

isso se explique pela superficialidade com que o trabalho interdisciplinar vem sendo abordado nos documentos orientadores da Política de Assistência Social. As falas dos sujeitos abaixo, sobre essa questão, revelam incompreensão e certa intolerância à Norma prescrita, expressando sentido parcial, fragmentado e ideológico às realidades que se apresentam.

Há categorias profissionais que não se sentem parte da equipe de referência dos serviços da assistência social. Esses profissionais vão aos encontros em que se discutem a política pública e a natureza dos serviços, mas, continuam trabalhando isolados. Precisamos urgente discutir o trabalho interdisciplinar. (SG4).

Com o trabalho interdisciplinar, os profissionais se sentem mais seguros para atuar. São vários olhares convergindo para o usuário. Por exemplo, em uma visita domiciliar em que vão o assistente social e o psicólogo, enquanto um está atento ao espaço físico, às condições sociais e econômicas, o outro observa os sentimentos, as relações afetivas da família. (SG3).

Como não temos todas as categorias profissionais necessárias, não temos trabalho interdisciplinar. É importante, mas não é feito. Entendo que é como ter várias áreas voltadas para um objetivo comum, isso é bom. (SG2).

Os profissionais são especialistas, infelizmente cada um domina uma parte, fazemos trocas, mas, ainda é só troca, não é trabalho interdisciplinar. (SC3).

Eu não vejo o trabalho interdisciplinar, ele ainda não acontece. Aqui é tudo compartimentado. Até planejamos juntos, mas cada um cuida da sua parte. (SC7).

Aqui na entidade ainda não temos trabalho interdisciplinar. Isso não ocorre e o profissional mais resistente é o assistente social. Na verdade, só aceitamos a opinião do outro se for à nossa lógica. (SC8).

Questionados sobre a valorização dos profissionais que atuam na Assistência Social, os sujeitos gestores e coordenadores acreditam que a melhoria salarial, as gratificações financeiras são as que mais agradam os trabalhadores. A NOB-RH estabelece como uma das formas de valorizar os profissionais que compõem as equipes de referência dos serviços, remuneração condizente à complexidade do trabalho desenvolvido e equiparação salarial entre os profissionais que atuam no setor público e nas entidades. Essa exigência está relacionada à instituição de planos de carreira, cargos e salários; portanto, depende de arrecadação fiscal e orçamento financeiro, diretamente ligado à responsabilidade fiscal que estabelece percentual

máximo a ser aplicado pelas Administrações Públicas nas despesas com recursos humanos. Nas falas dos sujeitos gestores abaixo, observa-se certo desconhecimento com relação às regras que disciplinam qualquer ação relativa a aumento de despesas orçamentárias no setor público, e que se reflete também no desconhecimento da importância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não temos muitos meios para valorizar os trabalhadores, não posso aumentar salários e sei que isso valoriza. Então, procuro assegurar a participação de todos nas capacitações, pois compreendo que esse é um bem que levarão para onde forem trabalhar. (SG4).

Utilizo a participação de todos nas decisões sobre a política no município e dou autonomia para as equipes planejar e desenvolver o trabalho nas unidades. Vejo que a equipe do CRAS está motivada. (SG2).

Aqui não tenho nada em termos de valorização financeira. O que costumo fazer é apoiar o trabalho e elogiar os resultados positivos. (SG1).

A melhor forma de valorizar é dar autonomia para as equipes trabalharem. Outra coisa que motiva os profissionais são as mudanças realizadas na vida dos usuários. (SG3).

Nenhum dos municípios possui plano de carreira, cargos e salários, e apenas um gestor mencionou no seu relato a necessidade de implantação da mesa de negociações. Disse que pretendia implantá-la, reconhecendo que os profissionais das unidades estatais e das entidades sempre apresentam reivindicações acerca das melhorias das condições de trabalho, além do reconhecimento e valorização financeira.

A melhoria salarial agrada a todos. Mas os profissionais da assistência social do município reivindicam melhorias nas condições de trabalho, a exemplo das solicitações de: prédios e mobiliários adequados, equipamentos eletroeletrônicos modernos, rede de internet mais potente, motorista e carro disponível para o trabalho das equipes e segurança no local de trabalho. Isso vem sendo gradativamente atendido e alguns aspectos já podem ser considerados superados. Penso que a mesa de negociações vai possibilitar o planejamento conjunto, estabelecendo prioridades. (SG5).

Ao indagar os sujeitos da pesquisa sobre o que mudariam na NOB-RH/SUAS, suas narrativas apresentam novamente críticas à Norma pontuadas ao longo das entrevistas.

Está na hora de a NOB-RH se atualizar. Precisa ser feita uma avaliação a partir daquilo que foi possível de ser implantado nos municípios e aquilo que não foi possível. Acredito que as exigências não cumpridas, depois de quase dez anos, precisam ser revistas, discutidas com os municípios. É hora da NOB dizer também como devemos fazer, porque não encontramos ainda sustentação jurídica e funcional para essa norma. (SG4).

Já temos elementos suficientes para avaliar a exequibilidade da NOB-RH. Passaram-se anos e ela ainda não se efetivou, pelo contrário, em alguns momentos houve até retrocessos. Critico mais severamente a composição das equipes de referência, há muita discrepância entre a quantidade de profissionais para desenvolver um e outro serviço de Assistência Social. (SG2).

As falas de três sujeitos colocaram em dúvida a viabilidade da NOB-RH. Compreendem que os estados não apresentam condições para atender o elevado nível de exigência estabelecido por essa legislação.

Proponho a organização de uma conferência só para discutir a NOB-RH/SUAS, o que deveria ter sido feito quando ela foi elaborada. Sabe-se que a NOB-RH é fruto das propostas das conferências da assistência social, mas, a sua lógica, quantidade e categorias profissionais, não foram discutidas com os municípios, nem as condições reais de cada ente para cumpri-la. Nesse formato vamos precisar de muitos anos e muitas mudanças legais e conceituais. (SG3).

Aspectos pontuados pelo SG3 são fundamentais para a efetivação da NOB-RH. A proposta de discussão desse documento em âmbito nacional e o esclarecimento sobre o raciocínio aplicado para a definição das composições em quantidade e categorias para cada um dos serviços socioassistenciais são necessidades urgentes diante das falas dos sujeitos e confere significativa veracidade aos fatos.

Nessa mesma lógica, os demais sujeitos clamam mudanças, também, na diretriz das equipes de referência. Eles compreendem que a norma foi elaborada para unificar a oferta dos serviços socioassistenciais em todo o país, sem considerar as diferenças regionais, e solicitam adequações para que os municípios consigam cumpri-la.

A NOB-RH define a mesma equipe para as unidades estatais dos municípios de pequeno porte do nordeste, do sul e do sudeste, como se esses estados tivessem a mesma realidade e condição de

contratação de pessoal, entendo que ela precisa ser reformulada e pensada por região. (SG4).

Hoje, a NOB-RH é inviável para a maioria dos municípios. Aqueles que têm histórico de baixa arrecadação não vão conseguir cumpri-la nunca. A NOB-RH precisa dialogar com as demais legislações, entrar em acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com as normativas dos Tribunais de Contas e outras instâncias de controle. (SG1).

O sujeito gestor (SG5) suscita ainda a necessidade de maiores esclarecimentos sobre a lógica utilizada na definição das categorias profissionais obrigatórias nas equipes de referência, o assistente social e o psicólogo, sendo o primeiro em quantidade dobrada em relação ao segundo com vistas à maioria dos serviços prestados.

Não fica compreendido porque não é paritário o número de profissionais de uma categoria em detrimento da outra. Pela experiência entendo que é também necessário expandir a obrigatoriedade de outras categorias profissionais para compor as equipes de referência. (SG5).

Esse mesmo sujeito mostrou-se indignado com a disparidade no quantitativo de profissionais para um e outro serviço socioassistencial.

A NOB-RH precisa elucidar melhor sobre a questão do quantitativo de profissionais em relação aos usuários. Os números são contrastantes. Por exemplo, a equipe de referência para o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora está na proporção de dois profissionais de nível superior para cada 15 famílias. Entendo que um profissional tem capacidade superior a essa determinação. (SG5).

Voltaram à tona as argumentações referentes à compatibilidade da NOB-RH com as demais legislações que regem a Administração Pública. Os sujeitos afirmam que as leis fiscais são o maior entrave para a realização de concursos e contratação de pessoal nos municípios. Nessa mesma direção, reclamam por maior autonomia dos municípios na gestão do trabalho, a exemplo da contratação temporária de profissionais com planos de carreira comuns aos servidores públicos municipais.

Aqui no município, a diretriz do plano de carreira e cargos está na contramão. Existe um movimento dos servidores públicos municipais, encampado pelo sindicato, propondo plano de carreira único para toda a prefeitura, e acho justo. (SG2).

Se eu pudesse, daria mais autonomia para os municípios trabalharem. Se a terceirização for a única forma possível para compor as equipes de referência, que assim seja. Mesmo porque, não se tem a garantia de que o profissional concursado vai assegurar a qualidade e a continuidade do trabalho. (SG9).

A realização de concursos públicos específicos para constituição das equipes de referência ainda não é praticada pelos municípios. Os processos seletivos são para contratação de profissionais para atuar em todas as áreas, não garantindo afinidade deles com a Política de Assistência Social.

Outra sugestão de mudança no conteúdo da NOB-RH veio do sujeito coordenador (SC9); ele defende a inserção de diferentes categorias profissionais nas equipes de referência, para além da Resolução 17/2011, considerando-se que alguns serviços da Assistência Social exigem trabalhadores das demais áreas.

No serviço de centro-dia para a pessoa idosa, chega muita demanda por cuidados de saúde; recorreremos à UBS (Unidade Básica de Saúde), mas entendo que o profissional da área de enfermagem se faz necessário, e ele não consta na Resolução 17. (SC9).

Chamou a atenção o relato do sujeito coordenador (SC3), logo abaixo, que atribui as interrupções na continuidade das ações na Assistência Social às mudanças quadriênais dos prefeitos e gestores da política, assim como ao descumprimento das atribuições definidas na NOB-RH por parte dos governos das três esferas.

Aqui no município, o concurso não garantiu a continuidade dos trabalhadores nas atividades que vinham desenvolvendo, foram remanejados para outras áreas. Dessa forma, penso que a descontinuidade e os recuos são causados pela mudança de prefeitos e gestores, assim como pelo não cumprimento do cofinanciamento por parte dos governos municipal, estadual e federal. (SC3).

A crítica feita por esse sujeito coordenador (SC3) faz referência, ainda, à natureza dos cargos eletivos e dos comissionados. No segundo caso, o gestor da Política de Assistência Social é um agente indicado pelo prefeito, em âmbito municipal, e essa mesma lógica é aplicada nas demais esferas de governo. Vale lembrar que essa questão vem sendo discutida nas conferências de Assistência Social, desde a publicação da NOB-RH/SUAS, no entanto a indicação é legítima, constitucional.

A partir destas reflexões, outros três sujeitos ressaltaram a necessidade de se estabelecerem formas de controles mais rigorosos, instituindo penalidades àqueles municípios que não cumprem as exigências contidas nas normativas.

Se eu pudesse, incluiria na NOB-RH as penalidades e formas de fiscalização mais efetivas. (SC2).

A NOB-RH precisa estabelecer mecanismos mais efetivos de cobrança para seu cumprimento. Só as ações de monitoramento não são suficientes. (SG2).

Falta mais rigor, a NOB-RH ainda não foi cumprida porque não tem poder de lei. Os municípios fazem como querem. (SC5).

A afirmativa de que a NOB-RH não tem poder de lei, acredita-se que esteja relacionada à exigência da criação de lei municipal específica para normatizar e regulamentar a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social, como preconizado na LOAS (alterada pela Lei n. 12. 435/11).

Eu gostaria que fossem elaboradas as orientações técnicas para operacionalização da NOB-RH. Este documento deverá conter como o gestor assegura recursos humanos sem deixar de atender às legislações fiscais, onde conseguir recursos para a política de capacitação, e assim por diante. (SG1).

A fala desse sujeito, de certa forma irônica, reforça os vetores postos para a efetivação da NOB-RH e o excesso de responsabilidades atribuídas aos entes federados.

Outro aspecto traduzido pelos sujeitos foi falta de clareza na operacionalização da norma, considerando-se que ela foi elaborada para as unidades estatais e não esclarece as atribuições das entidades de assistência social.

Eu não mudaria a NOB, mas acho que ela foi feita para gestão do trabalho no poder público, desconsiderando as entidades que compõem a rede privada. (SC8).

A leitura individualizada da NOB-RH pode levar à compreensão de que ela é específica para o poder público, mas, a leitura dela correlacionada com as demais regulamentações e orientações técnicas sobre a PNAS permite compreender que as entidades de assistência social, ao executarem um serviço socioassistencial,

de natureza pública, obrigam-se a seguir todas as normativas dessa política e outras que disciplinam os serviços públicos.

Antes de finalizar este subtítulo, ressalta-se que as reflexões nele contidas foram possibilitadas pelas entrevistas junto às gestoras municipais e coordenadoras de entidades de assistência social. A riqueza deste processo proporcionou identificar avanços, desafios e vetores à implantação da NOB-RH/SUAS nos municípios, assim como, a definição das categorias empíricas desenvolvidas a seguir.

3.4 Categorias empíricas

O processo metodológico utilizado nesta pesquisa possibilitou analisar as perspectivas de consolidação da NOB-RH/SUAS nos municípios da Região Administrativa de Franca/SP, assim como uma reflexão criteriosa sobre elas; e as entrevistas realizadas, com o objetivo de identificar as interpretações dos sujeitos sobre a norma, permitiram desvelar as categorias empíricas da realidade estudada.

Essas categorias têm propriedades que expressam as concepções daqueles que estão na prática da gestão do trabalho, e convergem para a necessidade de discussão permanente sobre a gestão do trabalho no SUAS.

As falas dos sujeitos deram origem a três categorias empíricas.

3.4.1 Barragens da NOB-RH/SUAS

Talvez essa categoria empírica pudesse ter outro título: as barreiras da NOB-RH/SUAS. No entanto, a realidade revelada nas falas dos sujeitos levou a pesquisadora a interpretar que essa norma está represada entre obstáculos que impedem o seu curso natural, assim como as águas presas por barragens e que escoam de forma controlada pelas aberturas estreitas das comportas, gerando apenas a energia conveniente para cada dia, e não a sua capacidade total. Este foi o significado expresso nas falas dos sujeitos.

São consideráveis os avanços desencadeados pelo conjunto de normativas que regulamentam a Assistência Social, tais como construção de nova institucionalidade e reorganização dos programas, projetos, serviços e benefícios da política com tendência a maior preocupação com a qualidade, cobertura, unidade e

uniformidade. Porém, apesar deles, os sujeitos expressam fragilidades e retrocessos continuados na implantação da NOB-RH. Para melhor elucidar esta afirmação, a fala de uma das gestoras traz o seguinte significado:

A partir da publicação da NOB-RH/SUAS, passou a ser uma preocupação da administração municipal conhecê-la e buscar possibilidade para sua implantação. Ao tomar conhecimento sobre a essência da normativa, focada na constituição das equipes de referência, tivemos o cuidado de dar novo formato à estrutura existente até então. Passamos a reorganizar os CRAS e constituir as equipes. A primeira possibilidade que identificamos foi a contratação de profissionais por tempo determinado. A administração contratou psicólogos para inseri-los no trabalho das unidades de CRAS. As outras questões trazidas pela NOB-RH, a exemplo da capacitação permanente, a gente vem procurando implementar. Já, o plano de carreira, cargos e salários está distante [...]. Penso que os municípios, como um todo, não conseguiram ou não conseguem cumprir aquilo que está posto na NOB-RH como responsabilidade do município. A união e o estado não nos deram, também, respaldo suficiente para fazer uma discussão ampliada, com convencimento político e tudo mais. Penso que para muitos gestores públicos, a Assistência Social ainda não é reconhecida como política pública e esse é outro empecilho [...]. Eu compreendo que a NOB-RH traz uma sobrecarga de responsabilidade para os municípios que está além da sua capacidade de gestão; mas ela, ao mesmo tempo em que traz isso, expressa a profissionalização que a Assistência Social deve ter. (SG5).

Esta fala contempla e sintetiza os depoimentos dos demais sujeitos no que se refere à implantação da NOB-RH. Confirma a importância da norma para o aprimoramento da Política de Assistência Social no Brasil e apresenta reflexões sobre a realidade da prática da gestão do trabalho no SUAS. Demonstra compromisso pessoal e profissional dos sujeitos com a aplicação da NOB-RH/SUAS nos municípios. Mas, com visão crítica, eles revelaram os obstáculos que formam as barragens à implantação da norma:

- O não reconhecimento da Assistência Social como Política Pública por parte de muitos governantes prova que ainda se faz presente a cultura do assistencialismo e do favor, indicando a necessidade de maior apropriação crítica dos conceitos e diretrizes da PNAS pelos seus agentes planejadores e executores, assim como desenvolvimento de competências institucionais para a gestão, ampliando a visibilidade e relevância dessa política.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece limites para contratação de pessoal na administração pública, condicionando-a a arrecadação orçamentária

financeira, tem inviabilizado a composição das equipes de referência para a prestação dos serviços socioassistenciais, constituindo-se em problema central na gestão do trabalho no SUAS.

- Financiamento insuficiente. Apesar da definição legal das formas de financiamento da política, o planejamento orçamentário e a destinação de recursos financeiros das esferas federal e estadual para os fundos de Assistência Social vêm ocorrendo de maneira incompetente e irregular. Responsabilidade que acaba sendo assumida majoritariamente pelos municípios diante das demandas por serviços socioassistenciais.
- A insuficiência, a ineficiência e a precariedade da política de capacitação, cuja coordenação e cujo financiamento são competências dos governos federal e estadual, o que se torna não só contraditório, mas equivocado, tendo em vista o financiamento majoritário pelos municípios.
- O perfil dos gestores da Política de Assistência Social. Observou-se, na maioria dos municípios, que o gestor ainda não incorporou o sistema inovador de gestão pública estabelecido nas normativas, que exige competências que vão além do conhecimento aprofundado da política pública e das legislações que disciplinam a administração pública; requer, também, o domínio do ofício da gestão.

Estas barragens, consequências ainda da trajetória histórica predominante na área, mostram que os municípios encontram-se desprovidos de condições institucionais, administrativas, técnicas e financeiras para realização da gestão do trabalho no SUAS. E que, o pacto federativo, organizado, entre outros, pelos princípios da descentralização e da municipalização, vem sendo corrompido pelas sucessivas emendas constitucionais³ que aprovam a retenção de recursos na união, remetendo à recentralização das políticas públicas, empobrecendo estados e municípios, que sofrem com cortes na área social, inviabilizando sua execução.

³ De acordo com Ademir Silva (2010, p. 169), a Emenda Constitucional n. 01 de 01 de março de 1994 deu origem à criação do Fundo Social de Emergência (FSE), alterado pela criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais recentemente, pela implantação da Desvinculação de Recursos da União (DRU), expressa a recentralização e retenção de recursos na União.

3.4.2 Que gestor é esse?

Foram expressivas as observações dos sujeitos a respeito do perfil dos gestores para o exercício da função no processo do trabalho.

A NOB-RH/SUAS é considerada um dos grandes desafios postos à gestão da Política de Assistência nos municípios e tem a intenção clara de aprimorar a qualidade dos serviços socioassistenciais, através da exigência de contratação de profissionais multidisciplinares em quantidade suficiente para oferecer a proteção social de competência dessa política, assim como, assegurar a valorização, formação e preparação do quadro de recursos humanos para cumprir com os princípios dos serviços de natureza pública, que de acordo com Meirelles (1985, p. 112) são:

I. Princípio da permanência, que impõe a continuidade do serviço; II. Princípio da generalidade, que estabelece serviço igual para todos; III. Princípio da eficiência, que exige adequação e resolutividade do serviço e; IV. Princípio da cortesia, que traduz em bom atendimento e digno tratamento para com o público.

Este conjunto de fatores exige do gestor, além do saber, astúcia e a faculdade de apreciar e resolver assuntos. A fala dos sujeitos aponta para a significância do perfil desses gestores da Política de Assistência Social e, conseqüentemente, para a gestão do trabalho.

Sobre essa questão, um dos sujeitos destaca:

Nas administrações anteriores, a gestão da Política de Assistência Social era sempre atribuída a um agente político e não a um agente público com formação técnica específica. Os agentes políticos tinham muito mais habilidade, ou intenção, de efetivar as negociações políticas do que contribuir, fazer defesa, o convencimento político para a implantação da NOB-RH e outras questões relativas à política. Nesta gestão, eu senti no município uma desenvoltura muito grande na questão da gestão do trabalho, primeiro porque é visível que esta administração conseguiu compreender a Assistência Social como política pública, e essa compreensão tem contribuído para o avanço gradativo em relação à solidificação do SUAS no município. (SG5).

Esta narrativa mostra que se iniciou um processo de mudança na prática e na cultura das organizações gestoras da política pública nos municípios. As observações contidas na fala desse sujeito deixam claro que os gestores precisam ter

habilidades, para além da política(gem). A gestão descentralizada e participativa exige um perfil de gestor diferenciado, conhecedor da política pública e, principalmente, da gestão.

Uma análise sobre as falas das gestoras leva a concluir que, apesar de 100% delas possuir formação de nível superior e apresentar experiência na área, ainda demonstram inconsistências na prática da gestão.

Não temos plano de capacitação continuada porque não temos recurso financeiro para isso. (SG1).

O CRAS ainda não faz o que lhe compete por lei, por exemplo, a equipe não sabe fazer PAIF. (SG2).

Não tenho controle sobre essa questão dos princípios éticos dos trabalhadores. (SG4).

Negociar a NOB-RH com o prefeito não é fácil, ele não valoriza a Assistência Social. (SG3).

Já chegamos a ter a equipe de referência do CRAS, mas este prefeito cortou. Ele remanejou alguns profissionais para outras áreas e deixou a equipe incompleta. (SG2).

Essas fragilidades narradas pelas gestoras, principalmente as questões relativas à falta de planejamento, criatividade, propositura, conhecimento e estratégia para negociação técnica e política, foram observadas, também, nas falas das coordenadoras das entidades de assistência social, que interrogam: que gestor é esse?

Falta conhecimento do gestor para argumentar e convencer o poder executivo municipal da necessidade da composição das equipes de referência e da formação continuada para todas as pessoas que trabalham na Assistência Social. (SC2).

Algumas coisas não dependem do gestor municipal, mas, orientações sobre a política, a formação continuada, criação de grupo de estudo, monitoramento, uma maior aproximação com as entidades, isso o gestor pode fazer. (SC7).

A prestação de serviço em rede não acontece, continuamos isolados, essa é uma discussão antiga na Assistência Social, e aqui no município ela não caminha. Isso depende do gestor, cabe a ele articular a política em rede, dar direcionamento para as entidades que fazem os serviços da política. Sinto que voltamos no tempo, aqui no município, voltamos no tempo. Fazer gestão exige muito conhecimento! (SC3).

É cobrada a presença de gestores que conhecem, planejam e executam os eixos que sustentam a gestão do SUAS, especificamente a organização e articulação da rede socioassistencial; a qualificação dos recursos humanos para a execução das ações de proteção social; a precedência da gestão pública da política no enfrentamento das vulnerabilidades sociais e, particularmente, o fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade civil.

Essa relação é bastante censurada ideologicamente por alguns estudiosos que compreendem se tratar de mercantilização da política pública. Contudo, convém compreender que a Política de Assistência Social exige governança por parte do Estado, isto é, o Estado exercendo o poder de regular e administrar a política pública oferecida pelas iniciativas das redes estatal e privada, para o desenvolvimento de ações que realmente atendam às demandas sociais, o que não pode ser confundido com governabilidade da lógica mercantil, privatizada e lucrativa na gestão das questões de interesse público. Simples assim, mas, só ganha dimensão interventiva do porte da PNAS com conhecimento científico da Administração e a devida sensibilidade da realidade no conjunto de fatos que permeiam a questão social no país.

Embora ainda não se caminhe conforme o instituído, a PNAS estabelece o Estado estratégico, responsável pela criação de um movimento reformador para fazer funcionar a Assistência Social como um sistema único no país, o que não isenta essa política de polêmicas e distintas interpretações de ordem ideológica sobre as bases conceituais e normatizadoras nas quais se apoia.

Contudo, constata-se que o Estado não apresenta, por motivos diversos, condição de oferecer todos os serviços da Política de Assistência Social, melhor dizendo, das políticas públicas. Os impasses vividos no setor público exigem buscar a colaboração das organizações da sociedade civil, antiga parceira da Assistência Social, para enfrentar os problemas sociais que afetam grande parte da população.

Nesse processo, o gestor tem como responsabilidade o planejamento e a condução da execução das ações desenvolvidas pelas unidades públicas e privadas, assegurando os princípios, diretrizes e orientações contidos nas normativas que regulam a Política de Assistência Social e a Administração Pública.

3.4.3 Luz no fim do túnel

As sugestões de mudanças no texto da NOB-RH, expressas pelos sujeitos, levam à compreensão de que há luz no fim do túnel.

Há consenso entre as gestoras e coordenadoras de que a contratação de pessoal é o gargalo da NOB-RH/SUAS nos municípios e, na visão delas, essa questão só será resolvida quando houver consonância entre essa norma e as legislações que regem a administração pública.

Dessa forma, os sujeitos apresentaram críticas e sugestões que merecem apreciação e debate por parte das instâncias legalmente responsáveis pela coordenação, pactuação e controle social da Política de Assistência Social em âmbito nacional: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Assistência Social.

Vivemos o tempo todo com a contradição da NOB-RH com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal e às orientações emanadas do Tribunal de Contas do Estado. Entendo que ela precisa ser revista, estabelecendo passos gradativos para a sua implementação. (SG4).

A NOB-RH está cheia de falhas, principalmente na sua aplicação por porte e nível de gestão da política nos municípios, sem considerar outras características dela. Sugiro revisão, principalmente no que diz respeito às equipes de referência para que sejam resolvidas as contradições existentes entre a composição para cada serviço. (SC8).

Na minha opinião, deve haver um novo debate nacional sobre a NOB-RH/SUAS, redefinindo aqueles aspectos em que ela não avançou. Reforçando a responsabilidade de cada ente federado no financiamento da norma. (SG3).

Fica claro que a NOB-RH precisa passar por adequações e complementação, mas, antes, ela necessita de rediscussões em âmbito nacional esclarecendo o raciocínio aplicado na sua elaboração. Necessita, também, definir de maneira clara e objetiva as categorias profissionais obrigatórias nas equipes de referência, bem como, o quantitativo de profissionais por usuário e a capacidade operacional dos estados.

Sabe-se que os principais eixos para a gestão do trabalho foram contemplados na NOB-RH e que ela é resultado de contribuições de setores organizados da sociedade. Mas, as gestoras e coordenadoras da presente pesquisa revelam a ausência de socialização do grupo de trabalho, à época em fase de

formação; o que ocorreu, na verdade, foi a formação de um único Grupo de Trabalho (GT) extensivo a todo o país, desconsiderando a prática do trabalho profissional inserida nas cinco diferentes regiões brasileiras. As críticas e sugestões elaboradas pelos sujeitos revelam que o documento não pode ser considerado acabado e, principalmente, deixa a desejar em relação direta a esclarecimentos sobre os parâmetros utilizados para definição das equipes em cada serviço, o que embasou a definição da obrigatoriedade de algumas categorias profissionais em detrimento de outras, e, ainda, a ausência de categorias importantes na composição das equipes de referência para serviços de média e alta complexidade.

A mais expressiva proposta para efetivação da NOB-RH/SUAS, na opinião de todos os sujeitos, é a consolidação da política de capacitação de forma continuada, sustentável, participativa, descentralizada e monitorada. Essa diretriz é capaz de enfrentar, e por que não, romper com a maioria dos obstáculos enumerados pelos sujeitos:

Só com a capacitação continuada podemos resolver o problema da falta de alinhamento conceitual e metodológico entre os gestores e profissionais que atuam na Assistência Social e acabar com essa postura assistencialista que ainda existe. A capacitação possibilita falarmos a mesma língua. (SC7).

Penso que se tivermos uma política de capacitação efetiva, envolvendo gestores, conselheiros, equipes de referência e até usuários vamos eliminar alguns entraves que impedem a solidificação da NOB-RH. Assim, os gestores saberiam seu papel, os conselhos iriam fiscalizar com competência e as equipes iriam desenvolver o trabalho que está proposto na política. (SC3).

Antes de capacitar as entidades precisam capacitar o gestor. Ele tem que compreender seu papel na política, entender de gestão. (SC1).

Se a União e o Estado não dão conta de oferecer a capacitação continuada, entendo que eles devem formalizar convênios com as universidades públicas e com o sistema S (Senai, Senac, Sesi, Sebrae), que têm responsabilidade social para formar os atores da Assistência Social. Do jeito que eles fazem, contratando as universidades privadas e empresas, considero um desperdício de dinheiro e não atinge todos que trabalham na área. (SC7).

Embora a política de capacitação nacional já esteja assegurada na NOB-RH, ela não se efetivou e aparece nas falas dos sujeitos como ação importante, a luz no final do túnel.

Esse é o eixo da gestão do trabalho capaz de consolidar: a unidade dos serviços socioassistenciais oferecidos pelas unidades públicas e privadas; a mudança de concepção ainda necessária para que a política seja conduzida na direção da garantia de direitos e da universalidade de cobertura; a viabilidade do atendimento digno dos usuários a partir do desenvolvimento da cultura dos princípios éticos dos trabalhadores do SUAS; a gestão da política com competência e habilidades; o fortalecimento de todos os atores para negociar e cobrar responsabilidades na consecução da Política de Assistência Social.

CONCLUSÃO

A NOB-RH/SUAS é instrumento de gestão da política de recursos humanos da Assistência Social, e, assim sendo, estabelece parâmetros gerais para uniformizar nacionalmente a gestão do trabalho fundamentada nos princípios e diretrizes dos direitos socioassistenciais, da universalidade de acesso, da responsabilidade estatal, da organização e da prestação de serviços capazes de dar respostas de qualidade às necessidades e carências da população, o que perpassa, obrigatoriamente, pela quantificação e pela qualificação técnico-política dos profissionais que trabalham na área, representando, sem dúvida, um salto qualitativo na constituição da Política de Assistência Social.

Posteriormente à sua publicação, resoluções complementares e orientações técnicas a respeito da gestão dos recursos humanos na área foram aprovadas. Esta pesquisa revela que ainda se fazem necessárias outras complementações e alterações na NOB-RH para que esse eixo fundamental do SUAS se solidifique. Mas é importante observar que a dinâmica estrutural da realidade tem impedido a transformação da versão acabada da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS.

A confirmação dos processos de implantação da NOB-RH nos municípios da Região Administrativa de Franca/SP mostra que houve avanços, frutos do trabalho dos gestores da Política de Assistência Social, mas, até agora não é possível afirmar que estão consolidados.

Em comum, os gestores dos municípios conseguiram efetivar algumas contratações de profissionais para compor equipes de referência responsáveis pelo desenvolvimento dos serviços oferecidos nos CRAS, nos CREAS e nas entidades de assistência social, garantindo parte dessas contratações via concurso público e, parte, através de contratos temporários via processo seletivo e licitações de serviços terceirizados. O que, apesar de não atender a prescrição da NOB-RH, é visto como avanço conferindo expansão no quadro de pessoal da Assistência Social e maior visibilidade da política em âmbito local.

Com a atenção à política de capacitação, diante dos processos de formação incertos por parte dos responsáveis oficiais: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), os 23 municípios da região, sob a coordenação da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social (DRDS), se organizaram para assegurar educação permanente de forma coletiva, operacionalizada pelo Grupo de Estudos e

Capacitação Continuada de Trabalhadores do SUAS (GECCATS) representando, para 80% desses municípios, a única forma de acesso à formação permanente, ainda restrita a um grupo de 48 profissionais de nível superior que trabalham nos 27 CRAS implantados na região.

A iniciativa de implantar a diretriz da gestão do trabalho para as entidades de assistência social, mesmo com todas as limitações pontuadas no discurso dos sujeitos, a relação entre órgão gestor municipal e entidades de assistência social pauta-se nas resoluções e nas orientações técnicas do MDS e do CNAS, particularmente naquelas que se referem ao reordenamento dos serviços socioassistenciais.

Assim, essa relação vem sendo marcada pelas exigências dos gestores às entidades no que se refere à: composição das equipes de referência dos serviços executados por elas; garantia do atendimento ao público prioritário da Assistência Social, conforme determinam as resoluções e orientações técnicas do MDS e do CNAS e o referenciamento dos serviços realizados pelas entidades às unidades estatais dos CRAS e dos CREAS, o que significa receber orientações emanadas do poder público, responsável pela articulação e pela definição dos fluxos de atendimento da rede de serviços. Estas se constituem em condições para o repasse de recursos financeiros, na forma de pisos por grau de complexidade dos serviços com aumento gradativo na cobertura dos custos reais (longe ainda de garantir o financiamento integral determinado na LOAS).

Vê-se que os municípios buscam cumprir alguns dos passos contidos nas orientações federais sobre o reordenamento das ações de Assistência Social que objetiva unificar e qualificar os serviços a partir de planejamento do atendimento gradativo das demandas sociais.

Em que pese às diferenças em relação ao porte dos municípios, a pesquisa evidenciou que no de grande porte há outros avanços:

- A política de capacitação se estende para além da formação dos profissionais dos CRAS no GECCATS. Através da contratação de organização social especializada, o município vem oferecendo capacitação abrangente a todas as equipes de referência das unidades estatais (CRAS, CREAS e Centro Pop) e das entidades de assistência social que prestam serviço de proteção social básica.
- Outras equipes de referência, além das necessárias às unidades estatais descentralizadas, vêm sendo instituídas; encontram-se em composição as equipes

para gestão da proteção social básica e da especial, para a gestão dos programas de transferência de renda, para realização do monitoramento e avaliação, para apoio técnico e executivo dos Conselhos Municipais de Assistência Social e outros afins.

A condição operacional do município de grande porte é distinta da dos municípios de pequeno porte I e II, fato este que pode ser explicado por aspectos como:

- Maior reconhecimento da Política de Assistência Social pela Administração Pública local;
- Crescente aumento de investimentos orçamentário e financeiro no Fundo Municipal de Assistência Social, viabilizado pela arrecadação municipal, o que possibilita melhoria gradativa do valor dos pisos, ampliação de vagas nos serviços e implantação de novos serviços socioassistenciais;
- Criação de cargos para coordenação das unidades dos CRAS, CREAS e Centro Pop;
- Perfil dos profissionais que compõem a equipe gestora municipal, responsável pelo planejamento, execução, acompanhamento e avaliação da política;
- Processo de educação permanente que possibilita alinhamento de concepções entre gestores dos serviços públicos e privados, o que conduz a aprimorar o conhecimento teórico-metodológico dos profissionais que atuam nos programas, projetos, serviços, benefícios;
- Encaminhamentos para a constituição da rede socioassistencial.

Essas distintas condições operacionais demonstradas entre os municípios de pequeno porte (I e II) e o de grande porte, falam por si próprias da necessidade de se reverem as diretrizes da NOB-RH para que sejam respeitadas a capacidade econômica, política e estrutural dos municípios brasileiros. Não é possível dimensionar quanto tempo será necessário para que os municípios de pequeno porte, a exemplo dos integrantes desta pesquisa, consigam implantar a estrutura de recursos humanos exigida na NOB-RH/SUAS. Assim como se torna imprevisível o tempo necessário para que o de grande porte possa compor todas as equipes de referência definidas na norma em quantidade suficiente às demandas sociais crescentes.

Mesmo que a maioria dos gestores demonstre a intenção de implantar a NOB-RH, eles não possuem as condições objetivas descritas acima, nem a preparação teórica, técnica, política e ética para, a partir de uma leitura crítica do

movimento da realidade com a qual trabalham, captar possibilidades de ação contidas nessa realidade, fato este que também impede a gestão do trabalho na proporção exigida pela normativa.

Outros resultados da pesquisa teórica e empírica impedem que a NOB-RH ganhe visibilidade e se torne passível de execução.

Embora a profissionalização com vistas à qualidade das ações seja palavra de ordem na institucionalização da NOB-RH/SUAS, o estudo denota ainda a dificuldade de superação da cultura atrasada da filantropia e do assistencialismo nas práticas sociais, tanto dos gestores públicos e dos coordenadores de entidades quanto dos profissionais que integram as equipes de referência dos serviços socioassistenciais. Ao não se apropriarem de referencial teórico, ético e político necessários à consecução da Assistência Social, esses atores ficam impossibilitados de planejar e, conseqüentemente, de realizar o trabalho que rompa com as práticas conservadoras, em referência direta às práticas populistas, ao assistencialismo sem controle e às avaliações continuadas dos resultados esperados prescritos na PNAS que fundamenta a NOB-RH/SUAS.

Com efeito, as reformas econômicas e políticas que têm ocorrido na União vêm conduzindo a desarticulação dos princípios e diretrizes da Política de Assistência Social, das demais políticas públicas e, de forma contraditória, ao mesmo tempo em que esses fenômenos aumentam as demandas sociais vulneráveis, encolhem as possibilidades financeiras do Estado no enfrentamento dessa questão. Instala-se o impasse à primazia da responsabilidade fiscal do Estado.

Sem a intenção de nominar culpados, os segmentos da sociedade ativos na construção do SUAS, de forma idealista elaboram normas, regulamentos e orientações como caminhos para assegurar direitos socioassistenciais, porém, muitas vezes se antecipam às discussões sobre as formas de superar as barragens políticas, econômicas e legais, criadas para conter e atender interesses em confronto, desconsiderando que o conjunto dos entes federados não funciona apartado, segmentado desses fatores. Obscurecer a realidade solidificada inviabiliza a consecução da NOB-RH nos municípios.

Nesse cenário onde os municípios são executores finais da Política de Assistência Social, vítimas do sistema federativo brasileiro e da disputa pela arrecadação tributária, tornam-se cruciais questões para colocar em prática parte dos princípios e diretrizes da NOB-RH/SUAS.

A primeira dessas questões diz respeito ao cofinanciamento cuja responsabilidade cabe aos entes federados. Não são respeitadas as determinações sobre apoio ao aprimoramento da gestão do trabalho estabelecido na LOAS que atribui à união e aos estados o dever de repassar recursos aos fundos municipais de assistência social para ações de educação permanente. O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD/SUAS), criado para esse fim, vem sendo transferido aos municípios de forma irregular e com valores inexpressivos diante dos elevados custos das ações na Assistência Social.

A segunda questão diz respeito à aplicação de até 60% dos valores repassados pela união e pelo estado para a execução das ações continuadas, por exemplo, o pagamento de pessoal efetivo. Os valores praticados por essas duas instâncias governamentais são insuficientes para manter os próprios serviços, que dirá para pagar profissionais. Fatores estes que têm levado os municípios a assumir, mesmo sem condição e de forma insuficiente, todos os custos das ações da gestão do trabalho e a maioria das despesas para a manutenção, ampliação e implantação de serviços novos. A complexidade dessa pauta imprime a necessidade de se criarem mecanismos mais efetivos de controle sobre o cofinanciamento assegurado na LOAS.

A terceira refere-se à cooperação técnica entre os entes federados, através da qual a união e o estado devem assessorar os municípios na organização do SUAS, o que ocorre à distância, através de publicação de normativas e orientações técnicas, e por e-mails morosos trocados entre municípios e MDS. Da mesma forma, o monitoramento por parte do Estado, que ocorre muito mais no sentido de fiscalizar e informar a União para que recursos sejam suspensos caso os municípios não cumpram as normativas, do que de assistir os municípios nas suas dúvidas e fragilidades técnicas.

Essas questões, mediadas pelas falas dos sujeitos, refletem-se diretamente nas condições efetivas de realização das diretrizes da NOB-RH/SUAS.

Do ponto de vista dos princípios éticos norteadores do trabalho na Assistência Social, ainda se espera que eles sejam vivenciados e interiorizados na prática cotidiana das equipes de referência. Igualmente, os quadros de recursos humanos formados por equipes incompletas, por condições de trabalho heterogêneas e, em geral, com grande defasagem teórica, conceitual e metodológica, estão por se resolver.

Já a relação entre o poder público e as entidades de Assistência Social, vem ocorrendo, na maioria dos municípios, como se fossem instâncias dissociadas, o que deixa por construir a articulação e organização dos serviços socioassistenciais em rede. Diante dessa complexa e intrincada relação entre o público e o privado permanece o desafio da compreensão do significado político e social da rede de serviços.

A atribuição de controle social aos Conselhos Municipais de Assistência Social inclui fiscalizar a implantação da NOB-RH/SUAS, no entanto essa questão não foi abordada em nenhum momento nas narrativas dos sujeitos. Surpresa com a questão, a pesquisadora entende que três situações podem ser levadas em consideração. A primeira diz respeito a que diante da fragilidade operacional dos conselhos, os gestores e os coordenadores preferiram não abordar o assunto da fiscalização atribuída a essa instância deliberativa. A segunda, que os gestores, os coordenadores e os conselhos não atentaram para essa diretriz da NOB-RH; e a terceira, que parece à pesquisadora ser a mais grave, refere-se à defesa da própria pele. Da forma como a maioria dos conselhos ainda é composta por representantes do poder público e das entidades de assistência social, fiscalizar significa primeiro cumprir a norma o que, no contexto, fica complicado.

Outro fato que também causou estranhamento foi a fragilidade de compreensão, organização e de operacionalização da política por parte da maioria dos gestores, coordenadores e demais profissionais que trabalham na Assistência Social. Já se esperavam dificuldades de ordem técnica, política e econômica na implantação dos eixos estruturantes do SUAS. Porém, a ausência quase total de planejamento, acompanhamento das ações, avaliações de resultados positivos e negativos, destacou o despreparo técnico, político e ético de muitos profissionais de nível superior para desenvolver o trabalho social orientado pelas práticas impulsionadoras dos direitos socioassistenciais e da emancipação dos usuários. Incluem-se nesta situação os assistentes sociais que não conseguem transcender o discurso ideológico para o fazer, o realizar na prática.

A interdisciplinaridade é outro aspecto que precisa receber maior atenção no desenvolvimento do trabalho social. A presença de diferentes categorias profissionais nas equipes de referência ainda não representa novas formas de atuação na Assistência Social.

Por ser uma política que se efetiva pela prestação de serviços, cuja mediação principal incide nos trabalhadores, a política de capacitação continuada constitui-se no pilar central de sustentação do trabalho social, no entanto está mais para uma construção desejada de que da realidade próxima. Assim também se comportam as diretrizes que impactam os orçamentos municipais: a composição das equipes de referência; a realização de concursos específicos para o preenchimento dos cargos públicos; e os planos de carreira, cargos e salários ainda não se efetivaram e nem constam nos planejamentos do poder executivo, delimitado pelo princípio da legalidade ao qual a administração pública está estritamente subordinada.

A NOB-RH/SUAS é um ato administrativo e requer decisão do chefe do executivo. Este, por sua vez, tem seus atos margeados pelo dever e pelo permitido. Assim, a decisão sobre o cumprimento da NOB-RH está entre o reconhecimento da responsabilidade de proteção social dos cidadãos e a responsabilidade fiscal imposta pela lei. Nesse contexto, a decisão dos gestores tem sido orientada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que se tornou o principal vetor à NOB-RH.

Alguns autores consideram que a Política de Assistência Social, a partir da Constituição de 1988, passou a ser respaldada legalmente pelo princípio da justiça social. Por enquanto essa compreensão fica no campo do debate pertinente às Ciências Sociais e ainda não incorporou argumentos suficientes para convencer o Poder Executivo, o Poder Legislativo e nem mesmo o Poder Judiciário, que permanecem tomando suas decisões fundamentadas no princípio da legalidade.

O que já era de se esperar. Esse comportamento por parte dos administradores públicos municipais antecede a NOB-RH/SUAS. Eles não vão pagar para ver suas contas glosadas pelo Tribunal de Contas, quanto menos dispõem-se a correr o risco de responder a processos administrativos, ações de improbidade e ter seus mandados cassados.

As muitas informações e os conhecimentos adquiridos durante a realização da pesquisa permitem concluir que o Estado não dá conta do tamanho da responsabilidade que lhe foi atribuída na execução da Assistência Social. O que o torna cada vez mais dependente da participação das entidades de assistência social para estruturar serviços socioassistenciais.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social prescreve a necessidade de competência técnica, financeira e política do Estado (neste estudo, o Município). A insuficiência desses elementos vitais à implantação da

NOB-RH interfere na institucionalização da política de recursos humanos e indica a necessidade de revisão da norma, particularmente das diretrizes e dos princípios que contrapõem as demais legislações que disciplinam a Administração Pública.

O efeito que se deseja da NOB-RH/SUAS depende de revisão substancial no seu texto que perpassa a composição conjunta com as demais legislações que disciplinam a administração pública como, por exemplo: a flexibilização das determinações sobre equipes de referência, respeitando-se as condições inerentes ao porte e à arrecadação dos municípios; o exame minucioso da exigência de concursos públicos e planos de carreira, cargos e salários específicos para a área; a redefinição das responsabilidades da política de capacitação, assegurando cofinanciamento do estado e da união aos municípios, exclusivamente para concretização da educação continuada; e definição de índices de apoio à gestão do trabalho nos municípios coerentes com as exigências prescritas na NOB-RH.

Compreende-se que a pesquisa realizada, que não esgota o objeto de estudo, torna-se significativo instrumento para melhor traduzir a realidade do processo de materialização da NOB-RH nos municípios da Região Administrativa de Franca/SP, e institui realidades, extensivas aos municípios de outras regiões do Estado de São Paulo e do Brasil. Propõe-se a indicar que o debate e a investigação sobre a gestão do trabalho no SUAS devem compor o dia a dia da Política de Assistência Social.

Acredita-se que a maior contribuição desta tese está nos resultados que a aproximação com a realidade da gestão do trabalho apresentou. Diferente das reflexões que levam, por vezes, a considerar as concepções da Assistência Social como categorias de alto poder ideologizante, este estudo buscou que cada uma dessas concepções encontrasse o seu lugar no contexto histórico da vida dos sujeitos mediadores da política pública.

Para finalizar, registra-se a indicação da urgência de implantar a política nacional de capacitação, e revisar a NOB-RH/SUAS, utilizando-se metodologia descentralizada e participativa acessível a todos que se interessam pela consolidação do Sistema Único de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Assistência social: história, análise crítica e avaliação**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. Interdisciplinaridade e matemática. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **O que é interdisciplinaridade?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luís: Ed. FAPEMA, 2008.

ARAUJO, José Prata. **Guia dos direitos sociais: igualdade social e diferenças entre a esquerda e os neoliberais**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ÁVILA, Célia M. de. **Gestão de projetos sociais**. 3. ed. São Paulo: AAPCS, 2001.

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999. (Núcleos de Pesquisa; 1).

BAPTISTA, Myrian Veras. **O planejamento social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1977.

_____. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2007.

_____. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p.179-198, jan./mar. 2012.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **O Brasil real: a desigualdade para além dos indicadores**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BARROCO, Maria Lucia; TERRA, Sylvia Helena. **Código de ética do/a assistente social comentado**. Brasília, DF: CFESS; São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Ética e serviço social: fundamentos ontológicos**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BARROS, Aidil Jesus Paes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia: um guia para iniciação científica**. São Paulo: Mc Graw-Hill, 1986.

_____.; _____. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2007.

BATTINI, Odária. Das referências teórico-metodológicas. In: _____. (Org.). **Assistência social: constitucionalização, representação, práticas**. 2. ed. São Paulo: Veras, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 25-57, 2006.

BRAGA, Lea Lúcia Cecílio. A ética como princípio das equipes de referência no SUAS: concepção e o desafio da interdisciplinaridade. In: CRUS, José Ferreira da (Org.). **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. Brasília, DF: MDS, 2014.

BRANCO, Francisco. Mínimos de cidadania e inclusão social: contributos para a análise do percurso e actualidade dos mínimos sociais. In: SPOSATI, Aldáza (Org.). **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. São Paulo: Cortez, 2004.

BRASIL. Lei n. 7.486, de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 jun. 1986. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130255>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.

_____. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 23 dez. 2014.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Lei n. 9.604, de 5 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos a que se refere a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 fev. 1998a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9604.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 maio 1998b. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/107122/lei-9637-98>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

_____. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. **Assistência social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2. ed. Brasília, DF: Ed. UNB, 2003.

_____. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Decreto n. 6.308, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6308.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. **Guia básico para gestão nos municípios**. Brasília, DF: MP, 2008. Disponível em: <<http://www.Portalfederativo.gov.br>>. Acesso em: mar. 2009.

BRASIL. Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

_____. Decreto n. 7.334, de 19 de outubro de 2010. Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social -Censo SUAS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 out. 2010.

_____. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 jun. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; SILVEIRA, Irma Martins M da. A consolidação da assistência social como política pública no século XXI: o desafio da educação permanente como princípio estratégico na gestão do trabalho. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência social: reflexões sobre a política e sua regulação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 123-131, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Mayer 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. **Assembleia divulga índices de responsabilidade e vulnerabilidade social de municípios paulistas**. São Paulo, 6 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=333228>>. Acesso em: 10 out. 2014.

CFESS. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de assistência social**. Brasília, DF, 2011. (Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais).

_____. **Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Brasília, DF, 1993.

CFP. **Referências técnicas para prática de psicólogas (os) no centro de referência especializado da assistência social – CREAS**. Brasília, DF, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

_____. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CIDADES PAULISTAS. **Conheça as cidades paulistas**: Franca: dados gerais: região administrativa. São Paulo, [2011]. Disponível em: <<http://www.cidadespaulistas.com.br/prt/cnt/14-franca.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

COLIN, Denise Arruda; SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Serviços socioassistenciais: referências preliminares na implantação do SUAS. In: BATTINI, Odária (Org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

_____. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In: STUCHI, Carolina Gabas; SANTOS, Renato Francisco do; PAZ, Rosangela Dias Oliveira (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

_____.; FOWLER, Marco Bittencourt. Entidades de assistência social e correlatas: construindo concepções e compromissos. In: BATTINI, Odária (Org.). **SUAS**: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

COSAC, Claudia Maria Daher; MAIA, Maria Ambrosina Cardoso. **Trabalho de iniciação científica**: normas, estrutura, estética. Franca: Ed. UNESP/FHDSS, 2007.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social brasileira**: uma questão possível? 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. et al. (Org.). **Sistema único de assistência social**: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CRUS, José Ferreira da (Org.). **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. Brasília, DF: MDS, 2014.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

_____. **Cidadania pequena**: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas**: métodos e técnicas. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

DORSALGIA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. [2016]. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Dorsalgia>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

DRUCKER, Peter F. **Administração**: tarefas, responsabilidades, práticas. Tradução de Carlos Afonso Malferrari e outros. São Paulo: Pioneira, 1975.

DUNCAN, Marcelo. **Gestão territorial**: visões e significados. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.academia.edu/2052742/Gest%C3%A3o_Territorial_Vis%C3%B5es_e_significados>. Acesso em: 12 jan. 2015.

FALCÃO, Maria do Carmo; SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. São Paulo: EDUC, 1990.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Metodologia do diagnóstico social**. Brasília, DF: Coordenada, 1971.

_____. **Metodologia e ideologia do trabalho social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Estratégias em Serviço Social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. **Dicionário em construção**: interdisciplinaridade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Interdisciplinaridade**: um projeto em parceria. São Paulo: Loyola, 2003.

FERNANDES, Aline Rodrigues; JESUS, Andreza Garcia de; CARVALHO, Jéssica Teodoro de. **Humanização e interdisciplinaridade no atendimento ao paciente oncológico**: limites e desafios. 2012. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) – Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2012.

FERREIRA, Stella da Silva. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília, DF: MDS : Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FOLLARI, Roberto A. Interdisciplinaridade e dialética: sobre um mal-entendido. In: JANTSCH, Ari Paulo; BIANCHETTI, Lucídio. (Org.). **Interdisciplinaridade**: para além da filosofia do sujeito. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

FREIRE, Lúcia Maria de Barros; FREIRE, Silene de Moraes; CASTRO, Alba Tereza Barroso de. **Serviço social, política social e trabalho**: desafios e perspectivas para o século XXI. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2008.

_____. **O serviço social na reestruturação produtiva**: espaços, programas e trabalho profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

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

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRADEY, Jean. Emprego, produtividade e avaliação do desempenho dos serviços. Tradução de M. H. Trylinski. In: SALERMO, M. S. (Org.). **Relação de serviço: produção e avaliação**. São Paulo: Senac, 2001.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro. **Entidades assistenciais: rede de serviços para a constituição de uma política de assistência social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade: atribuições privativas do(a) assistente social em questão**. Brasília, DF: CFESS, 2002.

_____. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 9-31, jan./jun. 2001.

_____. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

JANTSCH, Ari Paulo; BIANCHETTI, Lucídio. (Org.). **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

JAPIASSU, Hilton. **Interdisciplinaridade e patologia do saber**. Rio de Janeiro: Imago, 1976.

KARSCH, Ursula M. Simon. **O Serviço Social na era dos serviços**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

KAUCHAKJE, Samira; DELAZARI, Luciene Stamato; PENNA, Manoel Camilo. Sistema de informação da política de assistência social, redes sociais e redes socioassistencial: inclusão e controle social. In: BATTINI, Odária (Org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba: CIPEC, 2007.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **O jovem e a ciência: iniciação científica**. Franca: Ed. UNESP/FHDSS, 1997.

LORIERI, Marcos Antônio. Complexidade, interdisciplinaridade, transdisciplinaridade e formação de professores. **Notandum**, Porto, Ano XIII, n. 23, p. 13-20, 2010. Disponível em: <<http://hottopos.com/notand23/P13a20.pdf>> Acesso em: 18 out. 2015.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e serviço social: a potencialidade da prática profissional**. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2011.

MAGALHÃES FILHO, Osmário Venâncio de; PEREIRA, Valdir da Costa. Gestão de pessoas e seu contexto na sociedade contemporânea. **Comunicação & Mercado**, Dourados, v. 1, n. 4, p. 115-125, jan./jul. 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1982.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica:** ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____.; _____. **Metodologia do trabalho científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____.; _____. **Técnicas de pesquisa:** planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais.** São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINELLI, Maria Lúcia. (Org.). **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. (Núcleos de pesquisa ;1).

_____. Prefácio. In: SETUBAL, Aglair A. **Pesquisa em Serviço Social:** utopia e realidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARTINS, Carlos Estevam. Assistência social: parâmetros e problemas. In: SILVA, Luiz Palma e; MARTINS, Carlos Estevam; SATANISCI, Sílvia Andrade. (Org.). **Intersetorialidade:** um desafio para a política de assistência social. Brasília, DF: MPAS : SAS; São Paulo: FUNDAP, 2000. (Discutindo a assistência social no Brasil).

MARTINS, José de Souza. **O massacre dos inocentes:** a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991.

MARTINS, Maria Inês C.; MOLINARO, Alex. Reestruturação produtiva e seu impacto nas relações de trabalho nos serviços públicos de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 1667-1676, jun. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v18n6/18.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 204, de 4 de dezembro de 1997. Aprova a Norma Operacional Básica - NOB, nos termos acordados na reunião extraordinária do CNAS, em 02 de dezembro de 1997, e num prazo de 60 dias, proceder a avaliação da sua implementação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 dez. 1997.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 207, 16 de dezembro de 1998. Aprova por unanimidade a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 1998.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 2004. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social-PNAS/2004**: norma operacional básica NOB/SUAS. Brasília-DF: MPAS/SAS, 2005a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma operacional básica do sistema único de assistência social (NOB/SUAS)**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005b.

_____. **Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**: guia de orientação n. 1. Brasília, DF, 2005c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/publicações>>. Acesso em: abr. 2007.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Centro de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS**: guia de orientação n. 1. Brasília, DF, 2005d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/publicações>>. Acesso em: abr. 2007.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2005e.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 23, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do Setor. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 74, Seção 1, 1 mar. 2006a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 24, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 74, Seção 1, 1 mar. 2006b.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 237, de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 246, Seção 1, 26 dez. 2006c.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 269 de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 246, Seção 1, 26 dez. 2006d.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução 40, de 16 de fevereiro de 2006. Publica as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 fev. 2006e.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 172, de 20 setembro de 2007. Recomenda a instituição de Mesa de Negociação na forma estabelecida na Norma Operacional de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social/NOB-RH/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 192, Seção 1, 4 out. 2007.

MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. Portaria n. 430, de 3 de dezembro de 2008. Institui o Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social- CADSUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 237, 5 dez. 2008a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **CapacitaSuas**: SUAS - configurando os eixos de mudança. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Brasília, DF, 2008b.

MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. **CapacitaSuas**: desafios da gestão do suas nos municípios e estados. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Brasília, DF, 2008c.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **CapacitaSuas**: planos de assistência social: diretrizes para elaboração. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: Brasília, DF, 2008d.

_____. **Orientações técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. Brasília, DF, 2009a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2009b.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 16, de 5 de maio de 2010. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 94, Seção 1, 19 maio 2010a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 39, de 9 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 240, Seção 1, 16 dez. 2010b.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS** – NOB-RH/SUAS Anotada e Comentada. Brasília, DF, 2011a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 17, de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2011b.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **SUAS**: configurando os eixos de mudança. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília, DF, 2011c.

MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 32, de 28 de novembro de 2011. Estabelece percentual dos recursos do SUAS, cofinanciados pelo governo federal, que poderão ser gastos no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência, de acordo com o art. 6º-E da Lei nº 8.742/1993, inserido pela Lei 12.435/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 nov. 2011d. MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas sobre o Paif**: serviço de proteção e atendimento integral à família segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília, DF: SAS, 2012.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de orientações sobre o índice de gestão descentralizada do sistema único de assistência social** – Igdsuas. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013a.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **O trabalho social no SUAS**. Curitiba: MDS, 2013b. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/capacitasuas/Apresentacao_Jose_Crus_Trabalho_Social_SUAS.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Capacita SUAS Caderno 1**: Assistência social: política de direitos à seguridade social. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília, DF, 2013c.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Capacita SUAS Caderno 2**: proteção de assistência social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília, DF, 2013d.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Capacita SUAS Caderno 3**: vigilância socioassistencial: garantia do caráter público da política de assistência social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília, DF, 2013e.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jan. 2013f. Disponível em: <http://www.kairos.srv.br/nob_suas_2012.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Censo Suas 2011**: cras, creas, centros pop, gestão municipal, gestão estadual, conselhos municipais, conselhos estaduais e rede privada. Caderno de Estudos Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação : Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013g.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações técnicas da vigilância socioassistencial**. Brasília, DF, [2013h]. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_Vigilancia.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

MDS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 4, de 13 de março de 2013. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 2013i.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 9, de 15 de abril de 2014. Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 abril. 2014.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de orientações técnicas sobre os gastos no pagamento de profissionais das equipes de referência do suas**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/OrientacoesGastosSuas.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Censo Suas 2014**: bases e resultados. Brasília, DF, [2015b]. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 15 out. 2015.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1985.

MELCHOR, Paulo. Associação e fundação. **Sebrae**, São Paulo, 4 out. 2012. Disponível em: <<http://www.sebraesp.com.br/index.php/166-produtos-online/legislacao/publicacoes/artigos/6028-associacao-e-fundacao>>. Acesso em: 10 out. 2015.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A intrincada relação histórica entre a assistência social e a filantropia no Brasil. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULO, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira. (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012. (Coletânea).

MICHAELIS. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2000.

MINAYO, Maria Cecília Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

_____. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. et al. Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: _____.; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Ednilsa Ramos de. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIOS DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano diretor em municípios de pequeno porte**. Brasília, DF, 2015.

MIOTO, Regina Célia. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. **Serviço Social**, Londrina, v. 12, n. 2, p. 163-176, 2010.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, questão social e seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

_____.; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAES, Celso Valentim. **Pesquisa realizada junto ao Consultor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <Gislaine liporoni@hotmail.com> em: 25 set. 2015.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

MOTA, Ana Elisabete; MARANHÃO, Cesar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 87, p.163-177, set. 2006.

_____.; _____.; _____. As tendências da política de assistência social, o Suas e a formação profissional. In: _____. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre o estado, política de sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto; CARAVANTES, Geraldo R. **Planejamento organizacional**: dimensões sistêmico-gerenciais. Porto Alegre: Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos, 1979.

MUNIZ, Egli. **Os serviços de proteção social**: um estudo comparado entre Brasil e Portugal. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no sistema único de assistência social**. Brasília, DF: MDS : Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

MUÑOZ AMATO, Pedro. **Introdução à administração pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1971.

NANÔ, Fabiana. Últimos 20 anos no Brasil, aponta IBGE. **UOL Notícias**, São Paulo, 21 set. 2012. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2012/09/21/numero-de-idosos-com-mais-de-60-anos-dobrou-nos-ultimos-20-anos-aponta-ibge.htm>>. Acesso em: 30 maio 2013.

NOGUEIRA, Roberto Passos. Problemas de gestão e regulação do trabalho no SUS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p.147-162, 2006.

NOGUEIRA, Nildo Ribeiro. **Interdisciplinaridade aplicada**. São Paulo: Érica, 1998.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA SOBRE IDENTIDADE. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social**: um instigante desafio. São Paulo: Ed. PUCSP, 1994.

PAULO NETTO, José. Prefácio. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre o estado, política e sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PAZ, Rosangela Dias de Oliveira. Estado, gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na política de assistência social. In: _____.; STUCHI, Carolina Gabas; SANTOS, Renato Francisco do. (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

PERES, Gislaine Alves Liporoni. **A assessoria do serviço social na gestão das políticas sociais**. 2011. 205 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

_____.; COSAC, Claudia Maria Daher; ALVES, André Luis Centofante. O município e a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 18, n. 1, p. 75-97, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Política social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Eliane Rossetti; MIOTO, Célia Regina T. et al. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008b.

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008c.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20**: taylorismo, fordismo e toyotismo. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PNUD. **Desenvolvimento humano e IDH**: o que é IDH? New York, [2013]. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH> Acesso em: 29 ago. 2015.

POCHMAN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RICO, Elizabeth Melo; RAICHELIS, Raquel. **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC: IEE, 1999.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. A ética como princípio das equipes de referência no SUAS: concepção e o desafio da interdisciplinaridade. In: CRUS, José Ferreira da (Org.). **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. Brasília, DF: MDS, 2014.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

RODRIGUES, Léo Peixoto. Obstáculos epistemológicos e sociológicos à interdisciplinaridade. _____. (Org.). **Sociedade, conhecimento e interdisciplinaridade: abordagens contemporâneas**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2007.

SANICOLA, Lia. **As dinâmicas de rede e o trabalho social**. São Paulo: Veras, 2008.

SANTOS, Silvana Costa; HAMMERSCHIDT, Karina Silveira de Almeida. A complexidade e a relação de saberes interdisciplinares: contribuição do pensamento de Edgar Morin. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, DF, v. 65, n. 4, p. 561-565, jul./ago. 2012.

SANTOS FILHO, Serafim B.; BARROS, Maria Elizabeth Barros e. **Trabalhador da saúde muito prazer: protagonismo dos trabalhadores na gestão do trabalho em saúde**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 49.688, de 17 de junho de 2005. Reorganiza a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2005.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento. **Região Administrativa de Franca**. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/AssEco/textos/Franca.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2010.

_____. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. **Inovação em gestão social: uma visão geral**. São Paulo, [2007]. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/biblioteca/publicacoes/Inovacoes_em_Gestao_Social_Uma_Visao_Geral.pdf>. Acesso em: jan. 2009.

_____. Secretaria de Estado da Saúde. **Plano de ação regional: rede de atenção psicossocial: região de saúde da Alta Anhanguera**. Franca: SES, 2013. Disponível em: <<http://www.saude.sp.gov.br/resources/ses/perfil/profissional-da-saude/homepage/grupo-tecnico-de-aco-es-estrategicas-gtae/saude-mental-alcool-e->

drogas/planos-de-acao-das-raps-aprovadas-em-cib/plano-de-acao-franca/acao_raps_alta_anhanguera.pdf> Acesso em: 30 out. 2015.

SAVASSI, Tânia Regina. Interdisciplinaridade em questão: análise de uma política de saúde voltada à mulher. In: SÁ, Jeanete L. Martins de. **Serviço social e interdisciplinaridade**: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa em Serviço Social**: utopia e realidade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Análise de conteúdo: suas implicações nos estudos das comunidades. In: NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA SOBRE IDENTIDADE. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social**: um instigante desafio. São Paulo: Ed. PUCSP, 1994.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Subsídios para uma reflexão sobre novos caminhos da interdisciplinaridade. In: SÁ, Jeanete L. Martins de. **Serviço social e interdisciplinaridade**: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Ana Lúcia Gomes da. Interlocuções teóricas nos princípios da interdisciplinaridade: diferentes olhares. 2011. **Interdisciplinaridade**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 54-67, out. 2011.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo: tema e conteúdo do livro. In: _____; _____. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008.

SILVA, Marta Borba. **Assistência social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. A ética das profissões. In: BONETTI, Dilséa. (Org.). **Serviço social e ética**: convite a uma nova práxis. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA, Salviana de Maria Pastos Santos; PEREIRA, Maria Eunice F. Damasceno. A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional

desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Cidadania e filantropia**: um dilema para o CNAS. Relatório de pesquisa elaborado pelo Núcleo de Seguridade Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC, 1994.

_____. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 55, p. 9-38, nov. 1997.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Proteção social de cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

STUCHI, Carolina Gabas. A concretização constitucional da assistência social e sua formação como direito e política pública. In: _____.; SANTOS, Renato Francisco do; PAZ, Rosangela Dias Oliveira (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012.

TAPAJÓS. Luziele. Gestão da informação no SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 178-200, 2006.

_____.; RODRIGUES, Roberto Wagner da Silva. (Org.). **Rede SUAS**: gestão e sistema de informação para o sistema único de assistência social. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

TAVARES, Dorce Encarnacion, A interdisciplinaridade na contemporaneidade: qual o sentido? In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **O que é interdisciplinaridade?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

TAVARES, Maria Augusta da Silva. O debate contemporâneo acerca da questão social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 28, n. 92, p. 118-138, 2007.

TRINDADE, Diamantino Fernandes. Interdisciplinaridade: um novo olhar sobre as ciências. In: FAZENDA, Ivani. (Org.). **O que é interdisciplinaridade?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

VIEIRA. Evaldo. **Os direitos e a política social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

_____. et al. O sistema único de assistência social em São Paulo e Minas Gerais - desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. In: _____. et al. (Org.). **Sistema único de assistência social**: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

WELS, Ana Maria Córdova. Estudando a comunicação organizacional: redes e processos integrativos. 2005. **Conexão: Comunicação e Cultura**, Caxias do Sul, v. 4, n. 7, p. 73-86, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conexao/article/viewFile/170/161>>. Acesso em: 12 set. 2015.

APÊNDICES

**APÊNDICE A - Ofício encaminhado à Diretoria Regional de Desenvolvimento
Social de Franca, Secretaria Estadual de Desenvolvimento
Social de São Paulo**

Franca, 10 de setembro de 2013.

Ilustríssima Senhora Diretora

Pelo presente solicito autorização para consultar os Planos Municipais de Assistência Social (PMAS) do ano de 2014, dos vinte e três municípios sob a assessoria da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social de Franca, visando identificar a composição das equipes de referência das unidades públicas e privadas que compõem as redes socioassistenciais nos municípios.

Esse estudo contribuirá para realização da minha pesquisa no Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, *campus* de Franca que tem como objeto de estudo a Gestão do Trabalho no SUAS em âmbito municipal.

Desde já agradeço a atenção.

Atenciosamente,

Gislaine Alves Liporoni Peres
Aluna do Programa de Pós-Graduação
UNESP/Franca

Ilma. Sra.
Diretora Técnica da DRDS
Franca/SP.

APÊNDICE B - Perfil dos Gestores

1 Idade: _____ Estado Civil: _____ Sexo: _____

Nº filhos: _____ Idade dos filhos: _____

Religião: () Cristianismo () Islamismo () Budismo () Hinduísmo

() Judaísmo

2 Formação Educacional:

Ensino Fundamental: (...) Completo; (...) Incompleto.

Ensino Médio: (...) Completo; (...) Incompleto.

Ensino Superior: (...) Completo; (...) Incompleto. Curso: _____

• Graduação: ano: _____ local: _____

• Curso de Curta Duração (até 12h): área: _____ local: _____

• Pós-graduação *lato sensu* (de 120h a 320h): área: _____ local: _____

• Pós-graduação *stricto sensu*:

Mestrado: (...) Completo; (...) Incompleto.

Doutorado: (...) Completo; (...) Incompleto.

Local: _____

3 Função Atual: _____

4 Vínculo de trabalho antes do cargo de gestor:

() Iniciativa privada. Tempo em anos: _____

() Iniciativa pública. Tempo em anos: _____

5 Tempo de atuação na gestão da Política de Assistência Social: _____

6 Vínculo de Trabalho na gestão: _____

7 Foi indicado por:

() ser técnico

() ser político

() manter relações de amizade

() parentesco

() outros. _____.

7 Participação em órgãos/colegiados/conselhos/fóruns/outras instâncias de discussão e deliberação sobre a política de assistência social.

() Sim. Qual?

() Não.

8 Você vê alguma ligação entre a participação nos órgãos colegiados e reuniões de cunho político?

() Sim. () Não. Por quê: _____

9 Acha interessante estudar a política de assistência social?

() Sim. () Não. O quê?

Por quê? _____

() Não estuda a política de assistência social.

Por quê? _____

10 Foram criadas as Equipes de Referência: () Proteção Social Básica; () Proteção Social Especial; () Monitoramento e Avaliação; () Vigilância Socioassistencial; () Programas de Transferência de Renda; () Benefícios Eventuais.

APÊNDICE C – Perfil das Entidades de Assistência Social inscritas no CMAS

Responsável:

Nome: _____

Função: _____

1 Denominação formal da instituição: _____

2 Nome fantasia: _____

3 Público-Alvo: _____

N.º de atendidos: _____

4 Serviços oferecidos de acordo com a Tipificação Nacional:

Dias de atendimento: _____

Horários de atendimento: _____

5 Serviços disponibilizados à comunidade: _____

Dias de atendimento: _____

Horários de atendimento: _____

Nº de atendidos: _____

6 Como se mantém financeiramente: () Captação de recursos; () Promoções;
() Doações; () Sócios; () Parceria com organizações governamentais; (..) Parceria
com organizações não governamentais. (..) Outros: _____

7 A Entidade possui:

- Diretoria voluntária: () Sim () Não.

Conselhos: (..) Administrativo; (..) Fiscal; Outros: _____

- Equipe de referência conforme NOB-RH/SUAS? Qual?

() Sim. () Não.

- Plano de Carreira, Cargos e Salários? () Sim. () Não.

- Tem corpo de voluntários: () Sim. () Não. Se sim, relatar as atividades desenvolvidas: _____

Quem planeja? _____

Há avaliação das atividades? Quem avalia? _____

- Como os princípios éticos da NOB-RH/SUAS são regulados?

- Há plano de formação e capacitação para a equipe profissional?

() Sim. () Não.

APÊNDICE D - Perfil do Coordenador da Entidade de Assistência Social

1 Idade: _____ Estado Civil: _____ Sexo: _____

Nº filhos: _____ Idade dos filhos: _____

Religião: () Cristianismo () Islamismo () Budismo () Hinduísmo

() Judaísmo

2 Formação Educacional:

Ensino Fundamental: (...) Completo; (...) Incompleto.

Ensino Médio: (...) Completo; (...) Incompleto.

Ensino Superior: (...) Completo; (...) Incompleto. Curso: _____

• Graduação: ano: _____ local: _____

• Cursos de Curta Duração: área: _____ local: _____

• Cursos de Especialização (pós-graduação *lato sensu*): _____

• Pós-graduação *stricto sensu*:

Mestrado: (...) Completo; (...) Incompleto.

Doutorado: (...) Completo; (...) Incompleto.

3 Função Profissional: _____

4 Função na entidade: _____

5 Conhece a NOB-RH/SUAS: () Sim. () Não.

6 Elabora o Plano de ação para a entidade: () Sim. () Não.

APÊNDICE E - Questões Abertas

- 1) Conhece a NOB-RH/SUAS?
- 2) Como vem sendo feita a gestão da NOB/RH/SUAS no município?
- 3) Se você pudesse, o que mudaria na NOB-RH/SUAS?

APÊNDICE F - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE: _____

DATA DE NASCIMENTO: __/__/__. IDADE: _____

DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: _____ Nº _____ SEXO: M () F ()

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ CIDADE: _____ ESTADO: _____

CEP: _____ FONE: _____.

Eu, _____, declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: **Gestão do trabalho no sistema único de assistência social**. O projeto de pesquisa será conduzido por **Gislaine Alves Liporoni Peres**, do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, orientado pelo Prof (a). Dr(a) **Claudia Maria Daher Cosac**, pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/C.Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: Tese, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. O estudo pretende compreender e explicar a gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Franca, de de 2015 .

Assinatura do participante

(assinatura)

Pesquisador Responsável

Nome

Endereço:

Tel:

E-mail:

(assinatura)

Orientador

Prof. (ª) Dr. (ª)

Endereço:

Tel:

E-mail:

ANEXO

ANEXO A - IX.2. RESPONSABILIDADES E ATRIBUIÇÕES DOS GESTORES ESTADUAIS:

1. Dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social. Destinar recursos financeiros para a área, compor os quadros do trabalho específicos e qualificados por meio da realização de concursos públicos.
2. Criar diretriz relativa ao acompanhamento, em nível estadual, da implantação da NOB- RH/SUAS.
3. Prestar apoio técnico e assessoramento aos municípios não habilitados para que esses se habilitem no nível de gestão do SUAS para cumprimento da NOB/SUAS e da NOB-RH/SUAS.
4. Instituir, em sua estrutura administrativa, setor responsável pela gestão do trabalho no SUAS.
5. Elaborar um diagnóstico da situação de gestão do trabalho existente em sua área de atuação, incluindo os seguintes aspectos:
 - a) *quantidade de trabalhadores, por cargo, da administração direta e indireta, os cedidos de outras esferas de gestão e os terceirizados;*
 - b) *local de lotação;*
 - c) *distribuição por serviços, por base territorial, comparando-os com o tamanho da população usuária, por nível de proteção social (básica e especial de média e alta complexidade);*
 - d) *categorias profissionais e especialidades;*
 - e) *vencimentos ou salários pagos por categoria profissional ou por grupos ocupacionais, vantagens e benefícios;*
 - f) *qualificação/formação;*
 - g) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva do CEAS;*
 - h) *número de profissionais que compõem a Secretaria Executiva da CIB;*
 - i) *número de profissionais que compõem equipe de monitoramento e avaliação;*
 - j) *número de profissionais que compõem a gestão do FEAS;*
 - k) *número de profissionais que compõem a equipe responsável pela capacitação;*
 - l) *número de profissionais que compõem a equipe de assessoramento aos municípios;*
 - m) *número de profissionais que compõem a equipe de monitoramento e avaliação do BPC;*
 - n) *número de profissionais que compõem a equipe do sistema de informação e monitoramento;*
 - o) *outros aspectos de interesse*
6. Contribuir com a esfera federal na definição e organização do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS.

7. Manter e alimentar o *Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS*, de modo a viabilizar o diagnóstico, planejamento e avaliação das condições da área de gestão do trabalho para a realização dos serviços socioassistenciais, bem como seu controle social.
8. Elaborar quadro de necessidades de trabalhadores para serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS.
9. Estabelecer plano de ingresso de trabalhadores e a substituição dos profissionais terceirizados.
10. Planejar o ingresso de pessoal, com a previsão de quantitativos anuais de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.
11. Realizar concurso público para contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão dos serviços socioassistenciais, observadas as normas legais vigentes.
12. Contratar e manter o quadro de pessoal necessário à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais de média e alta complexidade definidos na NOB/SUAS.
13. Oferecer condições adequadas de trabalho quanto ao espaço físico, material de consumo e permanente.
14. Implementar normas e protocolos específicos, para garantir a qualidade de vida e segurança aos trabalhadores do SUAS na prestação dos serviços socioassistenciais.
15. Fortalecer mecanismos de desenvolvimento profissional nas carreiras, estimulando a manutenção de servidores no serviço público e valorizando a progressão nas carreiras;
16. Estabelecer mecanismos para realizar o reenquadramento, reorganização de cargos e progressão na carreira do trabalhador, no PCCS.
17. Fortalecer, por meio da criação ou reorganização, as atuais carreiras, direcionando-as, em seu âmbito, para a formulação, controle, monitoramento e avaliação da política pública de assistência social na:
 - a) *execução dos serviços de referência regional;*
 - b) *execução dos serviços socioassistenciais nos municípios não habilitados;*
 - c) *assessoramento descentralizado aos municípios, de seu âmbito, na estruturação do Sistema Municipal de Assistência Social.*
18. Garantir nos Estados que possuem Secretarias Regionais o provimento de cargos com profissionais da área da Assistência Social.
19. Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários, no seu âmbito de governo.

20. Instituir em seu âmbito uma Mesa de Negociações com composição paritária entre gestores, prestadores de serviço, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado.
21. Manter um sistema permanente de comunicação e negociação com os municípios para tratar das questões referentes a trabalhadores.
22. Encaminhar projeto de lei de criação do respectivo Plano de Carreira, Cargos e Salários ao Poder Legislativo;
23. Formular, coordenar, co-financiar e executar, em conjunto com a esfera federal, a *Política Nacional de Capacitação*, com objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços, programas, projetos e benefícios, observando as peculiaridades locais, os perfis profissionais, a territorialidade e o nível de escolaridade dos trabalhadores, com base nos princípios desta NOB-RH/SUAS.
24. Elaborar e implementar junto com os Municípios a Política Estadual de Capacitação para os trabalhadores, gestores e conselheiros da Assistência Social, com base nos princípios da educação permanente e diretrizes desta NOB, considerando aspectos das peculiaridades locais, perfis profissionais e nível de escolaridade;
25. Propiciar e viabilizar a participação das instituições de ensino superior em seu âmbito, mediante a realização de atividades conjuntas de capacitação, pesquisa e extensão, bem como de avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, especialmente nos municípios habilitados em gestão plena do SUAS.
26. Organizar centros de estudos ou outras formas de mobilização regionalizados nas unidades de assistência social, que devem ser considerados como núcleos de discussão técnica e de fomento à qualificação dos trabalhadores do SUAS.
27. Garantir o co-financiamento das ações de capacitação, juntamente com a esfera federal.
28. Acompanhar e participar, em seu âmbito, das atividades de formação e capacitação promovidas pelo Gestor Federal.
29. Definir e implantar normas, padrões e rotinas para liberação do trabalhador para participar de eventos de capacitação e aperfeiçoamento profissional em consonância com a Política Nacional de Capacitação.
30. Instituir, em seu âmbito e em consonância com as diretrizes nacionais das diferentes formações profissionais e com as leis que regulamentam as profissões, política de estágio curricular obrigatório no SUAS, com supervisão, em parceria com as instituições de ensino superior e entidades de representação estudantil, podendo esse estágio contemplar os municípios em que não haja IES.
31. Garantir, em seu âmbito, o co-financiamento para a implementação da gestão do trabalho para o SUAS, especialmente para a implementação de PCCS e para

a capacitação dos trabalhadores, necessários à implementação da Política de Assistência Social.

32. Participar da definição dos critérios de repasse de recursos fundo-a-fundo, como forma de incentivo aos municípios que cumprirem esta NOB-RH/SUAS em seus diversos aspectos.
33. Estabelecer, de forma pactuada, na Comissão Intergestores Bipartite - CIB, requisitos, responsabilidades e incentivos referentes ao cumprimento da NOB-RH/SUAS, por parte dos gestores.

IX.2.1. INCENTIVOS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO ESTADUAL DO SUAS

Receber recursos para implantação do Programa de Incentivo à Gestão do Trabalho no SUAS a ser regulado pelo MDS, considerando a diretriz de equidade e os indicadores constantes no item 6 das Regras de Transição.

IX.2.2. REQUISITOS PARA A GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO ESTADUAL DO SUAS

- a) preencher o CADSUAS;
- b) celebrar pacto de aprimoramento da gestão, com previsão de instrumentos próprios de comprovação de seu cumprimento.