

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

Tatiana Roberta Borges Martins

**EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
A PERSPECTIVA DAS/OS TRABALHADORAS/ES ESTADUAIS DE SÃO PAULO**

FRANCA

2021

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

TATIANA ROBERTA BORGES MARTINS

**EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
A PERSPECTIVA DAS/OS TRABALHADORAS/ES ESTADUAIS DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, campus de Franca, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

Linha de pesquisa: Serviço Social, Formação e Trabalho Profissional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Giaqueto Jacinto

FRANCA

2021

M386e

Martins, Tatiana Roberta Borges

Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social : a perspectiva das/os trabalhadoras/es estaduais de São Paulo / Tatiana Roberta Borges Martins. -- Franca, 2021

259 p. : il., tabs., fotos, mapas

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Adriana Giaqueto Jacinto

1. Assistência Social. 2. Educação Permanente. 3. Gestão Estadual.
I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

TATIANA ROBERTA BORGES MARTINS

**EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
A PERSPECTIVA DAS/OS TRABALHADORAS/ES ESTADUAIS DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, campus de Franca, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.

Linha de pesquisa: Serviço Social, Formação e Trabalho Profissional.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana Giaqueto Jacinto

Prof.^a Dr.^a Andréia Ap. Reis de Carvalho Liporoni

Prof.^a Dr.^a Stela da Silva Ferreira

Franca, 19 de novembro de 2021.

*À Maria Eduarda e ao Otávio José por irrigar e oxigenar a minha veia educadora no
exercício da maternidade*

AGRADECIMENTOS

A Deus e ao meu intercessor, São José, pela presença espiritual que acalenta, fortalece e encoraja em todos os momentos desafiantes e exaustivos.

À minha irmã Vanessa pela certeza da torcida, carinho e orgulho onde quer que esteja.

Ao meu companheiro Adriano, pelo incentivo, apoio e suporte dispensados desde a graduação, sempre acreditando na minha capacidade.

Aos meus pais, Roberto e Bernadete e toda a minha família pela confiança e afeto prestados, mesmo sem entenderem direito as minhas escolhas e ausências.

À minha amiga Gisele, por me acolher de modo suave e singular e à Talismara por vivenciar comigo as pequenas vitórias e as inúmeras incertezas do cotidiano.

Às amigas e amigos, que não serão individualizadas/os, mas fazem parte do meu processo de aprimoramento pessoal e profissional.

Aos trabalhadores e trabalhadoras da SEDS (sede e DRADS) que aceitaram participar desta pesquisa, compartilhando comigo suas dificuldades, realizações e esperanças, tornando essa construção coletiva possível.

Ao GECCATS por proporcionar experiências enriquecedoras, contribuindo fortemente não só para o meu amadurecimento intelectual, mas para o reconhecimento da nossa capacidade de resistir e produzir sentidos à prática profissional.

A Prof.^a Dr.^a Stela da Silva Ferreira por ser uma fonte de inspiração e admiração, não foram poucas as vezes que me ensinou, ao lado da Prof.^a Dr.^a Abigail Silvestre Torres, outros modos de estar no serviço público, com ética, compromisso, criticidade, amorosidade e criatividade.

A Prof.^a Dr.^a Adriana Giaqueto Jacinto pelas orientações, incentivo, paciência e pela leitura atenciosa, capaz de partilhar seu adensamento teórico e rigor científico.

A Prof.^a Dr.^a Andréia Ap. Reis de Carvalho Liporoni, pelas valiosas contribuições no exame de qualificação e por tamanha generosidade em suas colocações.

Às colegas de turma do mestrado 2019, que tantas vezes me salvaram, negociando a extensão de prazos e compartilhando informações e conhecimentos.

Aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP, os ensinamentos foram fundamentais para o meu amadurecimento acadêmico.

Ao David Nelson Araújo Campos, Diretor da EDESP, por encaminhar todo o material da Escola que dispunha.

À SEDS, pela liberação para participar das aulas no horário de trabalho e pela autorização da pesquisa de campo.

*“Pesquisa para constatar, constatando, intervenho, intervindo educo e me educo.
Pesquisa para conhecer e comunicar ou anunciar a novidade” (Paulo Freire).*

RESUMO

O presente estudo aponta que os avanços empreendidos nacionalmente na primeira fase de expansão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de 2005 a 2015, exigiram novas habilidades técnico-operativas, conhecimentos teórico-metodológicos, além de novos valores e atitudes por parte das/os trabalhadoras/es que atuam nas complexas situações vivenciadas pelas/os usuárias/os dos serviços socioassistenciais, tornando-se necessária a intensificação dos processos de formação e desenvolvimento profissional pautados pela Política Nacional de Educação Permanente de 2013 (PNEP), além de condições institucionais próprias para a efetivação do trabalho profissional, tendo em vista a construção da qualidade e legitimação das atenções socioassistenciais. Há responsabilidades pertencentes ao ente estado, previstas no pacto federativo, de contribuir efetivamente para o reforço da profissionalização da gestão, do controle social e do provimento dos serviços e benefícios desta área, em detrimento das ações voluntaristas e improvisadas. Ou seja, a qualificação da assistência social, através da gestão do trabalho e da educação permanente, está nitidamente garantida nas regulações do SUAS, consubstanciando-se em partes dos desafios enfrentados para a consolidação da proteção social no estado de São Paulo. Nesta direção, a análise crítica contida nesta pesquisa se refere às possibilidades de aprimoramento dos objetivos político-pedagógicos e das metodologias dos processos de formação e capacitação profissional presentes na gestão estadual paulista, avaliando, pela ótica dos/as próprios/as servidores/as estaduais envolvidos/as com os percursos formativos da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo – SEDS, o alinhamento das ações com as bases legais do SUAS. Com a pretensão de contemplar e amplificar as vozes de trabalhadores/as estaduais, que fazem parte da política de assistência social, a intensão foi extrair as contradições e os significados atribuídos às ofertas de ações de formação e capacitação profissional. Entendendo a educação permanente como movimento de resistência à conjuntura de autoritarismo e desmonte dos serviços públicos, a pretensão deste trabalho foi construir alguns indicativos para a qualificação dos processos de desenvolvimento profissional no estado de São Paulo, alcançando gestoras/es, trabalhadoras/es e conselheiras/os do controle social dos municípios e do próprio estado de São Paulo. Para a realização deste estudo foi utilizada abordagem qualitativa, através de pesquisas bibliográfica, documental e de campo, subsidiadas pelas técnicas de entrevistas semiestruturadas fundamentadas pelo método de interpretação da realidade materialismo histórico-dialético.

Palavras-chave: Assistência Social. Educação Permanente. Gestão Estadual.

ABSTRACT

The present study points out that the advances undertaken nationally in the first phase of expansion of the Unified Social Assistance System (SUAS), from 2005 to 2015, required new technical-operational skills, theoretical-methodological knowledge, in addition to new values and attitudes on the part of the workers who work in the complex situations experienced by users of social assistance services, making it necessary to intensify professional training and development processes guided by the 2013 National Policy for Continuing Education (PNEP), in addition to conditions institutional for the realization of professional work, with a view to building the quality and legitimacy of social assistance care. There are responsibilities belonging to the state entity, provided for in the federative pact, to effectively contribute to the strengthening of the professionalization of management, social control and the provision of services and benefits in this area, to the detriment of voluntary and improvised action. In other words, the qualification of social assistance, through work management and permanent education, is clearly guaranteed in the SUAS regulations, embodying parts of the challenges faced for the consolidation of social protection in the state of São Paulo. In this sense, the critical analysis contained in this research refers to the possibilities of improving the political-pedagogical objectives and the methodologies of the training and professional training processes present in the state management in São Paulo, evaluating, from the perspective of the state servants themselves involved with the training paths of the Secretariat of Social Development of the State of São Paulo - SEDS, the alignment of actions with the legal bases of SUAS. With the intention of contemplating and amplifying the voices of state workers, who are part of the social assistance policy, the intention was to extract the contradictions and meanings attributed to the offers of training actions and professional training. Understanding permanent education as a movement of resistance to the context of authoritarianism and dismantling of public services, the aim of this work was to build some indicators for the qualification of professional development processes in the state of São Paulo, reaching managers, workers and counselors /os of the social control of the municipalities and the state of São Paulo itself. To carry out this study, a qualitative approach was used, through bibliographical, documental and field research, subsidized by semi-structured interview techniques based on the method of interpreting the reality of historical-dialectical materialism.

Keywords: Social Assistance. Permanent Education. State Management.

ABSTRACTO

El presente estudio señala que los avances logrados a nivel nacional en la primera fase de ampliación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), de 2005 a 2015, requirieron de nuevas habilidades técnico-operativas, conocimientos teórico-metodológicos, además de nuevos valores, y actitudes por parte de los/as trabajadores/as que se desempeñan en las complejas situaciones que viven los usuarios de los servicios de asistencia social, siendo necesario intensificar los procesos de formación y desarrollo profesional orientados por la Política Nacional de Educación Permanente de 2013 (PNEP), en además de condicionar las instituciones institucionales para el ejercicio de su labor profesional, con miras a la construcción de calidad y legitimación de la atención asistencial social. Son competencias propias de la entidad estatal, previstas en el pacto federativo, contribuir efectivamente al fortalecimiento de la profesionalización de la gestión, el control social y la prestación de servicios y prestaciones en esta materia, en detrimento de las acciones voluntarias e improvisadas. En otras palabras, la calificación de la asistencia social, a través de la gestión del trabajo y la educación permanente, está claramente garantizada en la normativa del SUAS, incorporando partes de los desafíos enfrentados para la consolidación de la protección social en el estado de São Paulo. En esa dirección, el análisis crítico contenido en esta investigación se refiere a las posibilidades de mejora de los objetivos político-pedagógicos y de las metodologías de los procesos de formación y calificación profesional presentes en la gestión estatal de São Paulo, evaluando, en la perspectiva de los propios servidores estatales involucrados con los caminos de formación de la Secretaría de Estado de Desarrollo Social de São Paulo – SEDS, la alineación de las acciones con las bases legales del SUAS. Con la intención de contemplar y amplificar las voces de los trabajadores estatales, que hacen parte de la política de asistencia social, se pretendió extraer las contradicciones y significados atribuidos a las ofertas de formación y acciones de formación profesional. Entendiendo la educación permanente como un movimiento de resistencia a la coyuntura de autoritarismo y desmantelamiento de los servicios públicos, la intención de este trabajo fue construir algunos indicios para la cualificación de los procesos de desarrollo profesional en el estado de São Paulo, llegando a directivos, trabajadores y orientadores/ os del control social de los municipios y del propio estado de São Paulo. Para llevar a cabo este estudio se utilizó un enfoque cualitativo, a través de una investigación bibliográfica, documental y de campo, apoyada en las técnicas de entrevistas semiestructuradas basadas en el método de interpretación de la realidad del materialismo histórico-dialéctico.

Palabras clave: Asistencia Social. Educación Permanente. Administración del Estado.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Responsabilidades dos entes federativos com o SUAS.....	108
Mapa 1: Macrorregiões paulistas.....	136
Gráfico 1 – Número de profissionais por DRADS, conforme os cargos ocupados.	146
Gráfico 2: Proporção entre o número de profissionais por DRADS e o número de municípios abrangidos por cada uma delas.	147
Gráfico 3: Proporção entre o número de profissionais por DRADS e a quantidade de unidades públicas, organizações, locais de execução de serviços socioassistenciais existentes nos municípios paulistas.	148
Quadro 2: Ações de apoio e assessoramento técnico no SUAS	153
Gráfico 4: Responsabilidades técnicas das equipes estaduais para a consolidação do SUAS.....	159
Gráfico 5 – Relação de portes de municípios por macrorregional.	194
Gráfico 6 – Unidades e serviços socioassistenciais executados diretamente pelas prefeituras municipais.....	195
Gráfico 7 – Unidades, locais de execução e serviços socioassistenciais executados indiretamente por organizações sociais.	196
Gráfico 8 – Recursos humanos dos CRAS/PAIF.	197
Gráfico 9 – Recursos humanos das organizações sociais nos serviços de proteção social básica.	197
Gráfico 10 – Recursos humanos dos CREAS/PAEFI.	198
Gráfico 11 – Recursos humanos das organizações sociais nos serviços de proteção social especial de média complexidade.	198
Gráfico 12 – Recursos humanos das unidades diretas de proteção social especial de alta complexidade.....	199
Gráfico 13 – Recursos humanos das organizações sociais nos serviços de proteção social especial de alta complexidade.	200
Gráfico 14 – Formação superior das/os trabalhadoras/es do SUAS.....	201

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Porte populacional dos municípios paulistas 141

Tabela 2 – Educação permanente 175

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
A pesquisa	21
A constituição dos capítulos	26
1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMPO DE PROTEÇÃO SOCIAL E DE SABER PROFISSIONAL	29
1.1 A política social como política pública: discussões preliminares.....	29
1.1.1 Da Lei dos Pobres ao Estado de Bem-Estar: a trajetória da política social.....	31
1.1.2 A guinada das políticas sociais à ideologia neoliberal	38
1.2 A seguridade social brasileira e a especificidade da assistência social no campo de proteção social	41
1.2.1 A constituição das políticas sociais no Brasil.....	41
1.2.2 A assistência social no tripé da seguridade social brasileira	47
1.3 O conjunto de saberes e competências profissionais requisitados para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	63
1.3.1 A atenção profissionalizada posta a serviço da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais.....	63
1.3.2 Os conhecimentos, habilidades e atitudes requisitados das/os trabalhadoras/es do SUAS.....	70
2 O PACTO FEDERATIVO E A GESTÃO ESTADUAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO	86
2.1 Os entes federados em suas relações com as políticas sociais.....	86
2.2 O pacto federativo do SUAS e as corresponsabilidades entre os entes federados ..	105
2.3 A gestão estadual da assistência social e o contexto organizacional da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS)	118
2.3.1 A trajetória histórica e a configuração atual da gestão paulista da assistência social ..	118
2.3.2 Responsabilidades das equipes técnicas estaduais com o SUAS	141
3 A EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS DO ESTADO DE SÃO PAULO	160
3.1 A Educação Permanente e a Gestão do Trabalho no SUAS	160
3.1.1 A Gestão do Trabalho como um dos pilares do SUAS	160
3.1.2 A educação permanente como caminho para a consolidação do SUAS	167
3.2 A EDESP e as estratégias de formação, capacitação e desenvolvimento profissional ..	179
3.3 Estratégias de educação permanente fora da EDESP	203
3.3.1 Coordenadoria de Ação Social	203
3.3.2 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social	206

3.4	A percepção de trabalhadores/as estaduais quanto à educação permanente na SEDS ..	218
-----	---	-----

CONSIDERAÇÕES FINAIS	234
REFERÊNCIAS	240
ANEXO A- FORMULÁRIO DE ENTREVISTAS	258
ANEXO B – ORGANOGRAMA DA SEDS	260
ANEXO C - CURSO DA EDESP NA PÁGINA DA SEDS	261

INTRODUÇÃO

A escolha pela defesa da gestão democrática do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pela ampliação da proteção do Estado, enquanto possibilidades de disputa do fundo público e de garantia de alguns direitos de cidadania da classe trabalhadora pela via institucional, significa optar por um lugar ético e político, que, demarca um posicionamento contra os ditames do mercado. No contexto regressivo atual, estes ditames compreendem as medidas neoliberais de austeridade fiscal e de livre concorrência, encolhendo as responsabilidades do Estado com as políticas públicas, a favor da regulação pela acumulação capitalista, calcada na exploração do trabalho e nas opressões historicamente determinadas. Assim, tal escolha ético-política, aponta desafios incontestáveis às políticas sociais, que conclamam, por sua vez, a renovação das lutas políticas pelos direitos sociais e humanos.

Entende-se que a política permite o desenvolvimento de contrapoderes em busca de conquistas civilizatórias de dignidade humana, incorporadas em leis e materializadas por políticas públicas, operacionalizadas por programas, projetos, serviços e benefícios. Portanto, a política social, sendo uma arena de conflitos de interesses, é produto dos movimentos históricos complexos, não lineares e multideterminados da sociedade, da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e conjuntura, entre capital e trabalho e não um conjunto de provisões tomadas pelo Estado e aplicada verticalmente nas sociedades, uma vez que não escapa da correlação entre forças sociais (PEREIRA, 2011).

O cenário que se apresenta atualmente na política de assistência social é de tensão entre diferentes projetos políticos, em um quadro de intensa ampliação de demandas sociais e retração do Estado, refletindo a correlação das forças em confronto. Ou seja, um projeto político é referenciado na perspectiva de proteção social pública, universal e de direito da/o cidadã/ão a ser realizada pelo Estado. E o outro reduz a proteção social a programas personalistas e focalizados, dialogando com traços assistencialistas, voluntaristas, onde as obrigações dos entes federativos são repassadas para a iniciativa privada.

Nesta linha, o objeto da presente pesquisa é a análise crítica da educação permanente no SUAS, enquanto movimento de resistência à conjuntura de autoritarismo e desmonte dos serviços públicos, entendendo que não há como se comprometer ética e politicamente com a consolidação de um sistema protetivo, sem a compreensão do significado de seus elementos para a proteção social da população.

Mais precisamente, o olhar de pesquisadora está voltado para a tríade assistência social, gestão estadual do SUAS, educação permanente e as relações que nela se estabelecem, sem

desconsiderar tanto os aspectos institucionais da gestão pública federativa, quanto os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais dos territórios, que norteiam o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil.

Parte-se do pressuposto que o constante estudo e a reflexão na gestão pública, na prestação de serviços, no controle social e na atuação profissional é capaz de produzir revisão de intervenções, aprimoramento das ações e conhecimentos para desvelar as múltiplas determinações da realidade, revertendo algumas das desproteções sociais produzidas coletivamente na dinâmica capitalista da matriz da questão social, cuja base expressa a desigualdade estrutural, com histórico de ampliação significativa da riqueza na mesma proporção do crescimento da pobreza e de uma cultura de criminalização e controle dos pobres (IAMAMOTO, 2007).

Neste sentido, a educação permanente é considerada um instrumento político e componente precípuo para a consolidação da assistência social, carregando um potencial de superar a prática instintiva, voluntarista e moralista, que culpabiliza as pessoas pobres por sua condição social, naturaliza as desigualdades e marca a trajetória histórica desta política social.

Cabe aqui reconhecer que as/os trabalhadoras/es e gestoras/es do SUAS ocupam lugar estratégico na concepção, na construção e na efetivação da política de assistência social, uma vez que o aprimoramento das ofertas de serviços e de benefícios socioassistenciais depende diretamente da estruturação do trabalho, da composição dos quadros técnicos, da formação e valorização de trabalhadores/as para o exercício de suas responsabilidades nas relações com as/os usuárias/os, visando o alcance dos resultados para a garantia de direitos socioassistenciais.

Por isso, reafirma-se que os processos de trabalho nesta política pública, dependentes totalmente da força de trabalho humana, devem estar fundamentados no conjunto de conhecimentos teórico-metodológicos, nas habilidades técnico-operativas e nos pressupostos ético-políticos construídos pelo modelo protetivo altamente regulamentado em âmbito nacional.

Dito em outras palavras, o reconhecimento de que os direitos socioassistenciais são materializados pela mediação das/os trabalhadoras/es do SUAS, engendrados na esfera pública do Estado para o enfrentamento de fatores que fragilizam famílias e indivíduos no processo de reprodução da vida social, aponta para o adensamento técnico, teórico, ético e político das atenções socioassistenciais como parte integrante do sistema, sendo a responsabilidade da gestão do trabalho e educação permanente compartilhada entre municípios, estados e União, assentando, assim, as bases de uma federação democrática, participativa e mais cooperativa,

que valoriza o poder local e a participação popular, reconquistadas após anos de ditadura no país.

Dessa forma, cabem às instâncias federativas do Estado brasileiro planejar, monitorar, avaliar, garantir orçamento, estrutura e organização, submetendo as ações ao controle social democrático, de maneira a aprimorar as ofertas de benefícios e serviços socioassistenciais à população, realizando, para isso, investimento em diferentes iniciativas de formação, capacitação, produção e disseminação de materiais de informações e conhecimentos, que alcancem gestoras/es, trabalhadoras/es e conselheiras/os do controle social, que de fato operam, controlam, planejam e organizam o SUAS.

Para a assunção destas responsabilidades e competências das instâncias governamentais, há que se estabelecer mecanismos institucionais de articulação intergovernamental, coordenação federativa para que efetive o compartilhamento de competências de gestão para a materialização dos objetivos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no país, que, associados à maturidade política, às metas de descentralização pactuadas coletivamente, de abrangência e de alcance integrado dos sistemas de proteção social conseguem produzir convergência e cooperação entre os entes federados, superando os problemas relacionados à dispersão de autoridade entre níveis heterogêneos para a garantia de aquisições e seguranças socioassistenciais.

Foi pensando nas respostas que a política de assistência social deve garantir, – na compreensão de que os vínculos existentes entre educação e trabalho não se esgotam na formação prévia da academia e que os espaços sócio-ocupacionais se configuram como lócus privilegiado de aprendizagem – que foi aprovada a Política Nacional de Educação Permanente (PNEP/SUAS) em 2013, como uma responsabilidade institucional federativa de aprimoramento profissional e não uma responsabilidade individual do/a próprio/a trabalhador/a, para que o investimento em formação e capacitação de trabalhadores/as seja realmente revertido em benefício público (e não apenas em benefício próprio), através das atenções qualificadas do SUAS.

No entanto, é importante considerar que o planejamento pedagógico, a oferta e a implementação de ações de formação, de profissionalização e de desenvolvimento intelectual de trabalhadoras/es estão inseridos em um contexto contraditório de difíceis desafios para as políticas públicas, que se encontram constantemente ameaçadas pelo cenário de tendências regressivas e de evidências de retrocessos na conjuntura (SILVEIRA, 2017).

Há inúmeros limites colocados hoje à realização do projeto de educação permanente no SUAS, dentre eles a sobrecarga de trabalhadoras/es ocasionada pelo aumento da procura

espontânea pela política de assistência social, condições precárias de trabalho, equipes cada vez mais reduzidas ou adoecidas por relações de trabalho conflituosas, dificuldades em estabelecer nos espaços sócio-ocupacionais agenda de encontros e grupos de estudo e desmotivação de parte das/os profissionais.

Existe, ainda, a dificuldade da gestão dos estados brasileiros, dentre eles a do estado de São Paulo, em assumirem suas competências e papéis no SUAS, reconhecendo as demandas de capacitação e formação, específicas dos municípios, de forma ascendente e democrática e é neste ponto que a presente pesquisa se concentra, pois são identificadas diferentes concepções educativas transportadas para a ambiência institucional, em movimentos denominados como capacitação, curso, ação formativa e alinhamento, que, em certo ponto, podem forjar uma igualdade ilusória em relação à educação permanente disposta pelo SUAS, mas, ao mesmo tempo, é reprodutora de desigualdades (FERREIRA, 2015).

Neste sentido, a baixa efetividade das respostas do ente estadual, deixando de reconhecer as necessidades específicas dos municípios, implicando, enquanto instância federativa, com a garantia de proteção social qualificada que lhe cabe, pode estar sobrecarregando as gestões locais e comprometendo a relação de cooperação prevista no pacto federativo do SUAS.

É papel preponderante do ente estado cofinanciar, monitorar e avaliar territorialmente as ofertas socioassistenciais das diferentes regiões, acompanhando as gestões municipais e os resultados de suas ações, dando apoio, assessoria técnica e educação permanente, com o intuito de aprimorar o SUAS, fortalecer o controle social e principalmente qualificar o atendimento à população. No entanto, é possível identificar as dificuldades de assunção destas prerrogativas pela gestão estadual, que são tratadas nos itens desta dissertação.

A educação para o trabalho, proposta pela PNEP (2013), deve oferecer subsídios para uma atuação interdisciplinar qualificada e comprometida com a direção ética e política da assistência social. Nesta perspectiva, na educação permanente, o trabalho profissional cotidiano é o eixo fundamental para a aprendizagem, propondo uma reconfiguração permanente dos processos de trabalho, implicando trabalhadoras/es como protagonistas, partícipes das mudanças a serem efetivadas para o alcance da gestão democrática e principalmente para a ampliação dos direitos socioassistenciais.

Assim, a investigação das metodologias de formação e estratégias de ensino-aprendizagem a que esta pesquisa se debruça, coloca em evidência os diálogos da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) com a multiplicidade das formas de conhecer, que deve partir da realidade concreta, das especificidades do contexto em que o/a trabalhador/a está inserido/a,

das necessidades específicas dos serviços socioassistenciais, de uma forma colaborativa, dialógica, dialética e reflexiva sobre a postura e a prática cotidiana em seu contexto de atuação, criando possibilidades da construção coletiva do saber e de novos conhecimentos a partir do que já se conhece (BRASIL, 2015).

Ademais, o estudo da educação permanente no SUAS, ainda que não aborde especificamente o trabalho da/o assistente social, pode contribuir com o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Franca/SP, através do debate sobre a intervenção profissional na política de assistência social, que se configura como um dos mais tradicionais espaços sócio-ocupacionais das/os assistentes sociais.

De acordo com Giaqueto (2015, p. 5), “o assistente social pode redimensionar sua prática, o que poderá, por sua vez, refletir no trabalho educativo realizado com os usuários”. Dessa forma, o entendimento da direção dos processos de formação e aprimoramento, na qual estas/es profissionais estão também inseridas/os, é fundamental para reavaliar o caráter educativo que sempre se fez presente na atuação profissional. Ou seja, pesquisar os espaços sócio-ocupacionais, as possibilidades e limites da atuação profissional, bem como as múltiplas determinações sócio-históricas da sociedade, traduz-se também em um exercício profissional comprometido com os valores que compõem o projeto ético-político profissional da/o assistente social.

Neste contexto, é justamente na afirmação do projeto ético-político da/o assistente social, que recusa a naturalização conservadora da desigualdade social e toda forma de discriminação, preconceito e violação de direitos e na afirmação do dever do Estado com os direitos das/os usuárias/os da política de assistência social que este estudo é empreendido, entendendo que a educação permanente no SUAS pode se configurar como um elemento facilitador no enfrentamento de determinadas situações de desproteção social.

A PESQUISA

O intuito principal desta pesquisa, desde o início, foi analisar se as ações formativas e os objetivos político-pedagógicos presentes no âmbito do estado de São Paulo poderiam ser considerados como estratégias de educação permanente nos moldes das diretrizes nacionais da assistência social, levantando a visão dos/as próprios/as servidores/as estaduais envolvidos/as nas práticas e nas iniciativas de formação e capacitação, levando em conta as atribuições da gestão estadual da política de assistência social e as possibilidades de qualificar os percursos

formativos na Secretaria de Desenvolvimento Social, contemplando e amplificando as vozes de trabalhadores/as estaduais, que fazem parte da política de assistência social.

Para a análise das categorias assistência social, gestão estadual e educação permanente foi utilizado o método de interpretação da realidade materialismo histórico dialético, que implica em uma leitura crítica e aprofundada dos movimentos contraditórios da sociedade, procurando ultrapassar a aparência e o imediatamente dado em um processo dinâmico e intenso da busca da essência desse movimento na realidade social, de onde emergem as contradições que compõem as totalidades que perpassam o presente objeto de estudo, reconhecendo as possibilidades de mudança e transformação social.

Assim, o objeto de pesquisa foi fundamentado sob o método do marxismo, contemplando a apreensão crítica das categorias mais simples às mais gerais da totalidade social em movimento, contextualizando os problemas sociais à luz da historicidade para subsidiar estratégias de mudanças e de fortalecimento de sujeitos/as (PRATES, 2016).

A natureza da pesquisa foi a qualitativa, trazendo os resultados mais significativos na apreensão da percepção dos/as participantes da pesquisa, ou seja, das trabalhadoras e trabalhadores estaduais de assistência social, frente à política de educação permanente no SUAS.

Sobre a pesquisa qualitativa, de acordo com Martinelli (1999), o que merece destaque é que ela tem um caráter inovador na medida em que se insere na busca de significados atribuídos pelos/as sujeitos/as às suas experiências sociais; um caráter político, já que parte da realidade dos/as sujeitos/as, de suas práticas sociais e ainda um caráter de construção coletiva, que se interliga ao tema pesquisado.

Didaticamente, o estudo foi organizado pelo uso combinado de tipos de pesquisa, distribuídos da seguinte forma:

- Pesquisa bibliográfica, trata-se de um trabalho de coleta, organização e análise de dados e conteúdo, a partir de produções e estudos já existentes e atualizados (livros, artigos, dissertações, teses e textos de revistas científicas, jornais e redes eletrônicas) e de contribuições de diversos autores e autoras sobre a realidade da política de assistência social como política pública de saber profissional, com ênfase na análise crítica da gestão estadual, contemplando o pacto federativo e, finalmente, as responsabilidades estatais na implementação da educação permanente a partir do trabalho institucional, visando a produção do conhecimento científico, baseado em evidências sobre o tema pesquisado (GIL, 2008);

- Pesquisa documental nos documentos oficiais e banco de dados da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, sobretudo da Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São

Paulo – EDESP (atas de reuniões do conselho curador e do núcleo de educação permanente, bem como as legislações estaduais sobre a educação permanente), a partir de 2012. Vale ressaltar, que de acordo com Gil (2008, p. 51), a diferença da pesquisa documental com a bibliográfica é que “a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”;

- Pesquisa de campo na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (sede e regionais) com a autorização da secretária da pasta, construindo o perfil das responsabilidades técnicas estaduais e das práticas de educação permanente na SEDS, analisando as estratégias desenvolvidas pelo corpo técnico da gestão estadual e avaliando seus alcances e resultados, bem como a consonância com a Política Nacional de Educação Permanente e demais normativas que compõem o SUAS;

Na pesquisa qualitativa, conforme Martinelli (1999), o parâmetro estatístico não tem a relevância principal, embora tenha a sua importância no que diz respeito à extensão do estudo, inclusive como complemento da pesquisa qualitativa. No entanto, o objetivo maior é valorizar, dar visibilidade e se aproximar de vivências concretas de educação no trabalho e significados das práticas profissionais no âmbito da gestão estadual da assistência social.

Dessa maneira, o grupo de participantes pesquisado faz parte de uma amostra intencionalmente composta, de forma a caracterizar uma referência grupal, construindo assim os vínculos aprofundados entre a universalidade e singularidade.

Um outro recurso metodológico extremamente valioso é que trabalhamos com a concepção de sujeito coletivo, no sentido de que aquela pessoa que está sendo convidada a participar da pesquisa tem uma referência grupal, expressando de forma típica o conjunto de vivências de seu grupo. O importante, nesse contexto, não é o número de pessoas que vai prestar a informação, mas o significado que esses sujeitos têm em função do que estamos buscando com a pesquisa. A riqueza que isso traz para o pesquisador é muito importante, permitindo-lhe aprofundar efetivamente, na relação sujeito-sujeito, o seu objeto de análise. (MARTINELLI, 1999, p. 24).

Nesta lógica, refere-se a um sujeito que é coletivo, uma vez que, em sua subjetividade, expressa vinculações de classe. Como uma das formas de obtenção de dados e aprofundamento das categorias de análise, a opção foi utilizar a técnica de entrevista semiestruturada, em um ambiente de cordialidade e acolhimento, com 5 profissionais das únicas carreiras próprias da SEDS, quais sejam, Agentes de Desenvolvimento Social e Especialistas em Desenvolvimento Social, de diferentes formações (2 de serviço social, 2 de sociologia e 1 de psicologia),

caracterizadas na Resolução CNAS nº 17/2011 (o que representa atualmente 5% do total de servidoras/es destas carreiras, visto que somam 118 Agentes e Especialistas lotados/as na SEDS) e 1 profissional da carreira de Executivo Público¹. Do total de 6 participantes, 50% se identificam como mulheres e 50% como homens, garantindo a paridade de gênero.

A escolha destes/as participantes carrega a intenção de garantir maior representatividade da SEDS, que se consubstancia no universo da pesquisa, levando em conta a vivência profunda destes/as com o tema do estudo, – supondo que, por serem servidores/as concursados/as, acompanharam as ações de educação permanente em diferentes gestões da pasta, – além da disponibilidade das/os profissionais em colaborar com a pesquisa e facilidade de contato.

Vale ressaltar que 50% dos/as participantes da pesquisa estão lotados/as nas Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) e a outra metade na sede da SEDS (EDESP e Coordenadoria de Ação Social – CAS), todos/ as com mais de 10 anos de atuação no SUAS e na gestão estadual. 03 profissionais possuem, ainda, experiências anteriores na política de assistência social em âmbito municipal, 2 participam ou participaram do Núcleo Estadual de Educação Permanente (NUEP/SUAS) e 2 participantes atuaram como docentes no Programa Nacional de Capacitação do SUAS – Capacita SUAS, o que agrega conhecimento aos relatos capturados.

Conforme as contribuições das professoras doutoras Stela da Silva Ferreira, Andreia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni e Adriana Giaqueto Jacinto, efetuadas nas respectivas participações da banca de qualificação da presente pesquisa, buscou-se convidar profissionais para serem entrevistados/as, cujas posições institucionais que ocupam, inserem-nos/as como formuladores/as, executores/as e/ou participantes de processos e iniciativas de capacitação e formação associadas a educação permanente em âmbito do estado.

A princípio foram chamados/as 2 participantes, que puderam ser identificados/as, pelo conhecimento prévio pela pesquisadora da estrutura institucional, como formuladores/as, 2 como executores/as e 2 como participantes de processos e iniciativas de capacitação e formação, executados principalmente com a intermediação da EDESP. Mas, no decorrer das entrevistas, foi constatado que os/as participantes, de idade entre 40 e 55 anos, desenvolvem as diferentes funções, praticamente ao mesmo tempo, a depender da ação ou da estratégia de capacitação, dependendo também de onde, de qual setor (ou de quem) as propostas se originam e de como se dá a dinâmica dos processos de educação permanente na SEDS.

¹ Carreira regida pela lei complementar estadual nº 1.080, de 17 de dezembro de 2008.

Ou seja, embora a responsabilidade pela educação permanente no estado de São Paulo seja atribuída à EDESP, colocando este setor da SEDS automaticamente na posição de formulador das práticas de capacitação e formação do SUAS, trabalhadoras/es de DRADS e da Coordenadoria de Ação Social que compuseram o grupo de entrevistados/as da pesquisa, juntamente com os/as da EDESP, atuam em determinados momentos como formuladoras/es e executoras/es de iniciativas formativas próprias do setor onde atuam, até mesmo pelo fato de alguns/as destes/as entrevistados/as ocuparem concomitantemente cargos comissionados na SEDS.

As entrevistas ocorreram entre os dias 14 e 28 de julho de 2021, subsidiadas por um roteiro específico e previamente elaborado (ANEXO A), aconteceram a partir de encontros *on-line* pela plataforma Microsoft Teams, com cada trabalhador/a (uma entrevista particular por trabalhador/a com duração média de 1 hora e 30 minutos cada uma), buscando-se garantir um processo de troca de informações e construção de conhecimento.

Quanto à entrevista semiestruturada, trata-se de uma técnica que oferece maior flexibilidade de esclarecimento das perguntas, da importância da colaboração das/os entrevistadas/os e dos objetivos da pesquisa, podendo garantir a liberdade e espontaneidade dos/as participantes, sem perder a objetividade da investigação (GIL, 2008).

O norte das perguntas formuladas foram as responsabilidades do ente estado com a educação permanente no SUAS, bem como as responsabilidades de trabalhadores/as do SUAS como parte das respostas do Estado para que ocorra o aprimoramento das atenções socioassistenciais². As entrevistas foram gravadas, com a autorização dos/as participantes, e transcritas para a posterior organização e análise do conteúdo das falas das/os profissionais, com vistas a articular o pensamento de diferentes sujeitos/as e apreender as categorias empíricas, condensadas e apresentadas no item 3 desta produção acadêmica.

No decorrer das entrevistas com os/as 6 servidores/as estaduais, surgiu a necessidade de realizar mais duas reuniões para um entendimento mais apurado de alguns elementos apontados pelos/as entrevistados/as. A primeira conversa foi no dia 16 de agosto de 2021, com duas servidoras da Coordenadoria de Ação Social da SEDS e a segunda foi no dia 1º de setembro de 2021 com outra servidora, desta vez de uma DRADS, para a compreensão de experiências

² Na PNEP (2013), as atribuições dos estados se resumem em:

I. Elaborar diagnósticos de necessidades de formação e capacitação;

II. Desenhar planos de cursos e matrizes pedagógicas;

III. Pactuar e validar conteúdos;

IV. Disseminar conteúdos produzidos e sistematizados;

V. Capacitar os integrantes da rede socioassistencial do SUAS. (BRASIL, 2013a, p. 53).

específicas, práticas e proposições pontuais sobre a categoria de educação permanente no estado de São Paulo, relatadas por seus pares nas entrevistas semiestruturadas.

Vale ressaltar que o presente estudo está pautado nos princípios éticos e políticos do Serviço Social e da pesquisa científica com seres humanos, norteados pelo método dialético-histórico. Dessa maneira, foi garantido às/aos participantes o sigilo de sua identidade e local de trabalho, do instrumento: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e do compromisso de retorno dos conhecimentos e resultados obtidos às/aos participantes da pesquisa.

Nessa linha, a socialização dos dados da pesquisa começou a ser realizada pelos próprios movimentos interventivos provocados pelo processo de investigação nas ciências sociais e humanas, que podem suscitar reflexões que levem as/os participantes a problematizar as práticas profissionais, relacionando-as com os aspectos da totalidade. De acordo com Prates (2016), pelo fato da profissão de Serviço Social apresentar uma identidade interventiva, o estudo, realizado pela assistente social, tende a assumir também uma potencialidade de intervenção. Além disso, na finalização deste processo, a pretensão é utilizar de estratégias coletivas (seminários, oficinas, encontros de trabalhadoras/es, entre outras) para a apresentação dos achados da pesquisa, além da participação em congressos e publicações científicas.

A CONSTITUIÇÃO DOS CAPÍTULOS

A educação permanente nos contextos laborais do SUAS objetiva reforçar a profissionalização da gestão, do controle social e do provimento dos serviços desta área, em detrimento das ações voluntaristas e improvisadas, destacando a responsabilidade pública na proteção social, com a produção de direcionamentos éticos e técnicos que se contraponham às práticas conservadoras e autoritárias.

Neste sentido, a princípio foi pontuada a trajetória histórica das políticas sociais em um contexto global até chegar nas especificidades do modelo de proteção social brasileiro, onde situa a política pública de assistência social. Ou seja, destaca-se um rápido retrospecto das transformações mais relevantes no âmbito da seguridade social internacional que reverberam nas políticas sociais dos países periféricos. Não se pretende uma avaliação deste processo no cenário mundial, mas sim uma conceituação das políticas públicas, registrando os principais marcos dos processos e formatos políticos da assistência social no país, política esta que se encontra altamente tensionada na atual conjuntura de avanço ultraneoliberal da extrema direita.

Dentro desta perspectiva, o capítulo I, intitulado “Política de assistência social: campo de proteção social e de saber profissional”, defende a necessidade de profissionalização da área, contrapondo-se ao voluntarismo, clientelismo e personalismo, evidenciando também os desafios e obstáculos da atuação profissional no campo da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais. Nesta esteira reflexiva são indicados os saberes e as competências profissionais imprescindíveis para o atendimento dos/as sujeitos/as de direitos da política da assistência social, visando a qualidade dos serviços e o aprimoramento do SUAS, rompendo com a histórica concepção de filantropia, benemerência e caridade, onde a assistência social é concebida como um favor emergencial e eventual.

A profissionalização e a educação permanente são elementos fundantes para a construção da qualidade e legitimação dos serviços socioassistenciais. É evidente que as bases legais e as orientações técnicas nacionais amplamente produzidas pelo SUAS não são automaticamente aplicáveis, tampouco garantem, por si só, a preparação de profissionais para as ações de proteção social, sendo necessária a criação de espaços dialógicos permanentes, nos ambientes de trabalho, para que, além de se atualizarem, as/os trabalhadoras/es possam refletir e produzir sentido para aquilo que foi normatizado, bem como para a sua operacionalização, considerando as atribuições de gestão pública desta política social.

É sabido que as políticas públicas, sendo espaços de contradição, sofrem interferências das formas de coordenação dos entes governamentais, surgindo a necessidade de entender, no tópico 2 desta produção acadêmica, os conceitos de federalismo e descentralização político-administrativa e financeira, bem como as relações de compartilhamento de responsabilidades pela política de assistência social.

Conforme as legislações e normativas, há uma responsabilidade pelo apoio técnico e educação permanente no SUAS pertencente ao ente estado, portanto estes dispositivos legais e orientativos são evidenciados na dissertação, sobretudo os elementos presentes no Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, que implica na concordância com objetivos nacionais, metas, prazos, decisões e compromissos para a realização de direitos, por meio do acesso a uma rede socioassistencial universal e qualificada.

No segundo capítulo, com o título “O pacto federativo e a gestão estadual do sistema único de assistência social em São Paulo”, são também apresentados, de forma mais detalhada, o contexto organizacional da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e a forma histórica de como esta pasta se responsabilizou pela gestão estadual da assistência social, nos mais diferentes cenários em que foi concebido o SUAS.

Outrossim, são abordados os entraves para o cumprimento das competências técnicas estaduais, – quais sejam: a articulação entre o assessoramento técnico, a vigilância socioassistencial e a educação permanente, – que advêm de condições desfavoráveis de infraestrutura, recursos financeiros e principalmente de equipes profissionais capacitadas e em número suficiente para lidar com o rol de demandas e atribuições que o SUAS traz em seu bojo.

Na terceira parte, intitulada “A educação permanente no SUAS do estado de São Paulo”, são apresentadas as reflexões acerca dos principais pontos da educação permanente, não descoladas do conteúdo da Política Nacional de Educação Permanente e das demais legislações específicas do SUAS, além dos conceitos de gestão do trabalho, como valorização de trabalhadores/as para o exercício de suas atribuições nas relações com as/os usuárias/os.

A educação permanente no SUAS é uma estratégia que privilegia um processo de aprendizado constante, partindo das reais necessidades das/os trabalhadoras/es, contribuindo para o reconhecimento e enaltecimento dos saberes construídos nas experiências cotidianas, criando oportunidades de formação diretamente ligadas às práticas profissionais e às possibilidades de transformação de determinadas realidades sociais e institucionais.

Sendo assim, são destacados os objetivos político-pedagógicos e as estratégias de formação, capacitação, desenvolvimento profissional, necessariamente realizadas pela EDESP e pelas equipes técnicas da gestão estadual, tanto na sede da SEDS como nas DRADS. Aqui foi feita a análise das contradições existentes entre as iniciativas institucionais e as bases legais do SUAS, bem como dos significados atribuídos às ofertas de formação e capacitação profissional pelos/as trabalhadores/as do órgão gestor estadual.

Por fim, a reflexão é sobre as possibilidades da construção coletiva do saber e de novos conhecimentos a partir do que já se conhece, com a provocação de análises críticas sobre os processos e a organização do trabalho no SUAS pela educação permanente. A pretensão deste trabalho foi construir alguns indicativos para o aprimoramento da educação permanente no estado de São Paulo.

1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMPO DE PROTEÇÃO SOCIAL E DE SABER PROFISSIONAL

1.1 A POLÍTICA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: DISCUSSÕES PRELIMINARES

Política é um substantivo feminino derivada do grego “politéia” e sua origem está ligada a tudo que se relaciona à vida em coletividade.³ Para Pereira (2009), há diferentes significados do termo política, um mais geral ou clássico, aproximando-se de termos como eleição, voto, partido, governo e um mais restrito e moderno “que se refere às ações do Estado face às demandas sociais da sociedade” (PEREIRA, 2009, p. 87).

Em ambos os sentidos, desde seus primórdios, a política trata-se de relações entre diferentes ou desiguais, portanto, possui caráter conflituoso e divergente, movimentando a história e a própria formação política. Quando ocorre o consenso, a legitimação e a negociação entre as partes conflitantes, os processos políticos assumem a forma de regulação civilizada de conteúdo mais democrático, em substituição de formas arbitrárias e violentas do uso do poder, baseadas em coerção, típica de ditaduras e de Estado restrito (PEREIRA, 2009).

Sendo uma arena de conflitos de interesses e de diferentes definições, entende-se que a política permite o desenvolvimento de contrapoderes em busca de conquistas de direitos sociais e ampliação da cidadania⁴, incorporadas em leis e materializadas por políticas públicas, operacionalizadas por programas, projetos, serviços e benefícios.

As relações contraditórias que permeiam a política são dialeticamente fermentadas pelo Estado e pela Sociedade, desta forma, estas duas instâncias comprometem a política pública, através da representatividade, do poder de decisão e da capacidade de exercer o controle sobre a reprodução da política pública. “Neste sentido, a política pública não é só Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal” (PEREIRA, 2009, p. 94).

O termo público ou pública provém do latim denominado por “res pública”, significando literalmente “coisa pública”, ou seja, aquilo que diz respeito ao interesse público de todos os

³ Definição do dicionário pesquisada em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/politica>.

⁴ Na concepção de Yamamoto (2020, p. 5), a cidadania é “entendida como capacidade de todos os indivíduos, no caso de uma democracia efetiva, de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.”

cidadãos e cidadãs, isto é, coisa de todas/os, para todas/os, que afetam e comprometem a todas/os.⁵

Portanto política pública não se refere exclusivamente ao Estado (uma vez que parte da premissa da maximização do bem-estar comum), tampouco às atividades políticas dos governos, mas também à sociedade e suas demandas sociais interdependentes, individuais e coletivas, pois é ela que dá legitimidade ao conjunto de decisões e ações políticas, devendo influir em uma realidade concreta, que comporta correlação de forças e mudanças estruturais e históricas.

Na configuração restrita e recente, as políticas sociais são uma espécie do gênero da política pública, de caráter igualmente contraditório e ambíguo, uma vez que sua função de concretizar direitos sociais, na perspectiva de cidadania ampliada, parece insustentável em uma sociedade regida pela ideologia neoliberal (PEREIRA, 2009).

Para Pereira (2011, p. 164), diante da dificuldade de conceituar e definir a política social “torna-se imperioso fazê-lo sob parâmetros não apenas científicos, mas também éticos e cívicos”. Assim, quando se elege um paradigma da ciência social, implica em escolhas, valores, perspectivas teóricas e ideológicas para a compreensão do que se pretende estudar.

As concepções e conceitos sobre política social presentes na extensa literatura são variadas e não consensuais. Neste sentido, a escolha pela qual a política social será aqui tratada considera o antagonismo e a reciprocidade entre Estado e sociedade, entre capital e trabalho, portanto política social é produto dos movimentos complexos e multideterminados da sociedade, da relação dialeticamente contraditória entre estrutura e história e não um conjunto de provisões tomadas pelo Estado e aplicada verticalmente nas sociedades, não escapa do movimento histórico entre forças sociais (PEREIRA, 2011).

É com o respaldo na contradição que se pode perceber a política social em suas potencialidades e limites para enfrentar a desigualdade e responder à diversidade e singularidade das condições de vida da classe trabalhadora, sem incorrer no conformismo ou no abandono das lutas emancipatórias. (BOSCHETTI, 2009, p. 9).

Dentro desta perspectiva crítica, há a concordância com Behring e Boschetti (2011) ao afirmar o caráter contraditório, de luta de classes e a multicausalidade das políticas sociais, apontando que os enfoques unilaterais empregados como análise destas políticas são equivocados, pois estas assumem diferentes configurações, podendo impor alguns limites aos

⁵ Definição do dicionário pesquisada em <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-republica.htm>.

ganhos do capital, ainda que sejam funcionais para o processo de produção e reprodução da acumulação capitalista, conforme serão abordadas a seguir.

Para complementar o campo de escolhas teóricas descritas neste trabalho, respalda-se ainda na afirmação de Jaccoud (2009, p. 58) que diferencia as políticas sociais da proteção social, sendo que esta última “pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais, visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. No Brasil, este conjunto de iniciativas é também chamado de sistema de proteção social, ou seguridade social⁶, integrando diferentes políticas sociais, que ampliam o alcance de proteção social.

[...] proteção social é um sistema público da maior relevância e as ações neste campo envolvem a participação de um amplo leque de políticas sociais que irão compor sistemas de seguridade social mais ou menos abrangentes, dependendo das conquistas realizadas pelas sociedades concretas em que estão inseridos. (BRASIL, 2008, p. 45).

Nesta visão, a proteção social também faz parte de diferentes políticas sociais, uma vez que os objetivos das políticas sociais são amplos e complexos “podendo organizar-se não apenas para a cobertura de riscos sociais, mas também para a equalização de oportunidades, o enfrentamento das situações de destruição e pobreza, o combate às desigualdades sociais e a melhoria das condições sociais da população” (JACCOUD, 2009, p. 60).

A seguir, será tratada da trajetória da política social em um contexto global até chegar nas especificidades do sistema de proteção social brasileiro, onde situa a política pública de assistência social, objeto de estudo da presente pesquisa.

1.1.1 Da Lei dos Pobres ao Estado de Bem-Estar: a trajetória da política social

A despeito de sua utilização simplista, a origem da política social, embora não se possa narrar com precisão seu surgimento, uma vez que se trata de um processo social e histórico resultante de relações tensas e complexas, está diretamente associada, segundo inúmeros/as autores/as, ao aparecimento do Estado de Bem Estar Social (*welfare state*)⁷ nos fins do século XIX, conformando um novo perfil na estrutura, funções e legitimidade do Estado, com uma

⁶ Modelo originalmente proposto pelo inglês W. Beveridge.

⁷ Instituição responsável por promover o bem-estar social.

forte identificação com o conceito de cidadania, distinto ao padrão autoritário e paternalista até então existente nas sociedades pré-capitalistas.

A política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico resultante de relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes, tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela. É por isso que – vale insistir – dependendo dos regimes políticos prevaletentes, da organização das classes dominadas e dos paradigmas teóricos em vigência, a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo constituir para estes um meio de fortalecimento de poder político. Tudo isso, porém está indissociavelmente ligado a fatores estruturais [...] que pressionam pelo estabelecimento de novas relações de produção, entre Estado e sociedade e por novos posicionamentos políticos. (PEREIRA, 2011, p. 87).

Desta forma, a política social é heterogênea, não está isenta de descontinuidades, redefinições ou retrocessos e como poderá ser observado a seguir, antecedeu ao *welfare state*, sob direção de diferentes formas de Estado, levando em consideração as distintas determinações econômicas, sociais, políticas e ideológicas.

Nas sociedades pré-capitalistas do século XIV, as regulações assumidas pelo Estado em parcerias com as ações da caridade cristã eram essencialmente punitivistas e restritivas, surgiram com o intuito de garantir a ordem social, a manutenção da organização tradicional do trabalho e de reprimir a ‘vagabundagem’, como era chamada a mobilidade geográfica em busca de melhores ocupações. As leis inglesas, datadas a partir de 1388, são as mais citadas nas produções científicas e tratam da contenção da miséria, das epidemias, dos desabrigos e todas as ‘desordens’ provocadas pela lenta substituição da ordem feudal pela capitalista.

A lei dos pobres (*poor laws*) elizabetana⁸, que se sucedeu de 1531 a 1601, apresentava um caráter eminentemente coercitivo e não protetivo, entendia a pobreza como um desvio de normalidade e previa a assunção de um pouco mais de responsabilidades do Estado como a licença para os incapacitados para o trabalho mendigar em algumas áreas específicas. O princípio que estruturava esta lei era a obrigação do exercício do trabalho a todos/as que apresentavam mínimas condições, seja para suprir a sua própria subsistência ou em troca de parcas ações assistenciais, como alimentação e reclusão nas casas de trabalho (*whorkhouses*) geridas pelas paróquias descentralizadas e supervisionadas por inspetores internos nomeados pelo juiz (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A lei dos pobres, na versão de 1601, previa critérios altamente seletivos e classificava as pessoas pobres em merecedoras - pobres impotentes para o trabalho e nobres

⁸ Em referência a rainha Elizabeth I.

empobrecidos/as - e não merecedoras - as que apresentavam uma mínima capacidade laborativa, mas se recusavam a trabalhar forçadamente. Esta regulação reforçava princípios de naturalidade e residência para acesso a assistência local, deixando os andarilhos vagando pelas paróquias (PEREIRA, 2011).

Em 1782, outra lei elizabetana, denominada Lei Gilbert em referência ao mentor parlamentar da época Thomas Gilbert, aboliu as whorkhouses e instituiu a assistência externa prestada pelas paróquias, agora unificadas. Para Pereira (2011) este momento marca a origem dos/as trabalhadores/as sociais que eram pagos para prestar atendimentos aos pobres (até mesmo aos que podiam trabalhar) em suas casas, em substituição dos inspetores internos voluntários.

Em um contexto de intensificação do processo industrial, de conflitos bélicos, de aumento populacional, fome e avanço da economia de mercado, foi instituída a lei Speenhamland de 1795, que se configurou em uma iniciativa, parte de uma recente política de ajuda local, a qual era estabelecido o pagamento de um abono financeiro independente dos proventos dos/as trabalhadores/as, funcionando como uma espécie de complemento salarial. Como contrapartida, o/a trabalhador/a deveria se fixar no local de origem, impedindo a mobilidade geográfica.

Com a extensão da assistência social as pessoas que trabalhavam, mas que estavam ainda assim em estado de pobreza, instituiu-se neste momento, a ideia de direito, fixado em lei, do/a trabalhador/a à proteção social pública, pois passa-se a encarar a pobreza como uma consequência direta do desenvolvimento industrial capitalista. Segundo Pereira “isso se deu não por motivos humanitários ou benevolentes, mas pelo forte receio de que as massas empobrecidas se rebelassem, como já vinha acontecendo em outras partes da Europa” (2011, p. 69), a exemplo da Revolução Francesa.

Para Mota (2015), estas formas de proteção social, podem ser definidas como os embriões da seguridade social. Nesta mesma perspectiva, Behring e Boschetti (2011), observam que

[...] enquanto as anteriores leis dos pobres induziam o trabalhador a aceitar qualquer trabalho a qualquer preço, a lei Speenhamland, ao contrário, permitia ao trabalhador minimamente ‘negociar’ o valor de sua força de trabalho, impondo limites (ainda que restritos) ao mercado de trabalho competitivo que se estabelecia. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 49).

A revogação da lei Speenhamland e dos direitos assegurados por ela, através da Poor Law Amendment de 1834, conhecida como a nova lei dos pobres, inaugura o primado liberal de filantropia na política social, uma vez que se reinstituiu o trabalho forçado e estafante (fonte

de acumulação primitiva) e se restabelecia a assistência interna nos albergues para as pessoas pobres consideradas inválidas. O “sistema de salários baseado no livre mercado exigia a abolição do ‘direito de viver’” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 50), pois precisaria se implantar sem restrições do protecionismo estatal, embasado em influentes teorias utilitaristas e crenças *laissez-fairianas*⁹, que se tornaram centrais para o pensamento liberal e vigoram até os dias de hoje.

A nova lei dos pobres apresentava um novo tipo de política social, baseada na crescente fé da força libertadora do trabalho e da autoajuda associada ao alívio da carga tributária destinada à ajuda dos pobres para reforçar o mercado livre. A lei concebeu ainda um escritório central para controlar inclusive a prática paroquial, assim, a restrita ajuda às pessoas pobres tornou-se pela primeira vez uniforme e centralizada, em uma junção de Estado e igreja.

Contudo, o crescente pauperismo das massas expôs à fragilidade da doutrina utilitarista, que atribuía às antigas leis dos pobres e ao próprio pobre a culpa pela sua situação, assim novas teorias, críticas e pressões foram ganhando cada vez mais força, desmentindo a ideia de que a pobreza era fruto de fraquezas morais, mas sim da exploração desmedida do trabalho pelo capital, nomeada de questão social¹⁰.

Conforme demonstra os estudos de Pereira, em 1890 surgiram na Grã-Bretanha, as primeiras discussões favoráveis à adoção de medidas relacionadas a um novo tipo de proteção social, inspiradas no modelo de seguro social da Alemanha, de Otto Von Bismarck. A partir disso foram estabelecidas regulações protetoras do/a trabalhador/a, sob forma de seguro contra acidentes e direito de pensões para pessoas idosas, inaugurando assim, a proteção não contributiva enquanto direito social, muito embora a racionalidade presente nos liberais da época se sustentava na “proteção do capitalismo contra a sua própria tendência autodestruidora” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 85) e na necessidade do capitalismo em possuir uma força de trabalho cada vez mais produtiva.

Embora originado deste passado distante, o Estado de Bem-Estar Social é percebido como um fenômeno institucional pós 2ª guerra mundial (1945), cujos fatores econômicos, sociais e políticos foram favoráveis à construção de um novo conceito de proteção social, portanto possui uma forte conotação histórica e é este o ponto que distingue o Estado de Bem-Estar Social da política social, que, por sua vez, possui uma “particularidade ampla, variável,

⁹ *Laissez-faire* palavra francesa para designar o liberalismo econômico.

¹⁰ Aqui compreendida como expressão multifacetada das relações contraditórias e desiguais de produção e reprodução social no capitalismo. Está intimamente relacionada com a exploração do trabalho no capitalismo e as formas de resistência.

complexa e longa” (PEREIRA, 2011, p. 53) e está presente em diferentes contextos, tempos históricos e regimes políticos.

Pereira (2011) baseada nos estudos de Mishra (1989) aponta que, com a institucionalização do Estado de Bem-Estar, a política social se tornou um meio possível de materialização de direitos sociais de forma legitimada, assegurando aceitáveis padrões de vida aos cidadãos e cidadãs¹¹, ao mesmo tempo em que manteve as demandas do capital recicladas e preservadas, pois não se registra uma ruptura com o Estado Liberal predominante no século XIX, mas sim uma mudança na perspectiva do Estado, assumindo um caráter mais social. A autora destaca três principais fenômenos modernos determinantes para aparição do Estado de Bem-Estar Social:

a) a Revolução Industrial, constituiu a fase prévia da luta de classes e avanço das forças produtivas originárias de uma nova lógica de exploração e acumulação de riqueza. Assim, foi neste contexto de industrialização que “a burguesia se afirmou como classe dominante e o proletariado tomou consciência de sua própria classe - surgindo a chamada questão social, perante a qual o Estado teve que fazer mediação legal e política.” (PEREIRA, 2011, p. 32).

b) a formação de Estados Nacionais na Europa Ocidental, ou seja, com a industrialização o Estado passou a ser visto como autoridade pública, sendo convocado a regular os processos de acumulação capitalista e a assumir suas funções sociais orientadas para a ampliação da cidadania e democratização da política social. Neste contexto, foram introduzidas práticas administrativas regidas por regulamentações legais próprias. A “criação de um sistema nacional de autoridade pública, contraposto ao antigo sistema patrimonial de administração, constituiu, sem dúvida alguma, relevante fator de progresso” (PEREIRA, 2011, p. 37).

c) a eclosão de democracias de massas, isto é, o aumento da participação política de parcelas da população antes oprimidas e a ampliação do escopo das lutas políticas dos/as trabalhadores/as, possibilitando a ordem social e política impor limites à ordem econômica, tencionando e mudando o papel do Estado. De acordo com Pereira (2011), as manifestações sociais deste período, com destaque para a Revolução Francesa, de 1789, caracterizam “a conquista de direitos individuais - civis e políticos - sob o efeito de revoluções burguesas, transformando a antiga ordem feudal na ordem capitalista dominada pela produção mercantil e pela ideologia liberal” (PEREIRA, 2011, p. 59). Behring e Boschetti (2011) apontam que a

¹¹ Através de leis trabalhistas, salário-mínimo, seguro social obrigatório, programas de habitação, saúde e educação.

conquista dos direitos políticos pela luta da classe trabalhadora contribuiu para a ampliação dos direitos sociais, principalmente no sentido de tencionar, questionar e modificar o papel do Estado no contexto de fim de século XIX e começo do século XX.

Entretanto, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar, como instituição responsável pelo atendimento das necessidades sociais agravadas pelo desenvolvimento do sistema capitalista, de direito devido à sociedade e encampado pelo Estado¹² não se deu de forma linear e uniforme em todos os países envolvidos, muito pelo contrário, ele teve distintas composições históricas e políticas (liberal, conservador e social democrata)¹³, diferentes níveis de reconhecimento de direito social, características peculiares nas diversas experiências - variando desde o seguro social, a proteção de grupos específicos, passando por políticas de pleno emprego até as ações sociais e provisões diretas em dinheiro, em materiais e serviços públicos, como saúde e educação, - revelando que seu aparato institucional e seu acervo técnico profissional é parte integrante do sistema capitalista, conforme apresentado a seguir.

Na Alemanha - 1880 – o seguro social bismarckiano¹⁴ representou a intervenção pública mais emblemática e inovadora da época, pois tratou a política social como direito requerido pela sociedade e de dever do Estado, embora com base conservadora e autoritária, introduziu seguros compulsórios¹⁵ contra enfermidades, acidentes de trabalho, velhice e invalidez, indicando, implicitamente no “reconhecimento das autoridades públicas de que a pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema que, para ser preservado, exigia que o Estado protegesse o trabalhador” (PEREIRA, 2011, p. 60). Ou seja, a incapacidade para o trabalho era assumidamente resultante de contingências sociais, as quais deveriam ser contidas, principalmente porque esta era uma reivindicação legítima da classe trabalhadora em um contexto de fortes mobilizações, as quais o objetivo do Estado era desmobilizá-las.

Nos Estados Unidos - anos 1930 – no contexto da crise econômica de 1929-1932 e de legitimidade do capitalismo, com desemprego em massa e queda de consumo, a política de desenvolvimento do pleno emprego Keynesiana¹⁶ para amortecer a crise se pautava na crença

¹² De acordo com Pereira (2011), antes da legislação do seguro social inaugurada por Bismarck (1880) na Alemanha, existiam escassas atenções públicas às necessidades sociais, a exemplo da Lei dos Pobres (1834) que os tratavam como um perigo a ordem pública e não um cidadão titular de direitos.

¹³ “Esping Andersen (1991) apresenta três tipos de *welfare state*: liberal (EUA, Canadá e Austrália com políticas focalizadas – mínimas aos comprovadamente pobres); conservador, corporativista inspirado no modelo bismarkiano (França, Alemanha e Itália) com direitos ligados ao status social; e o social-democrata com políticas universais, com direitos estendidos a classe média (países escandinavos)” (YAZBEK, 2008, p. 87-88).

¹⁴ Referente ao Governo do Chanceler Otto Von Bismarck.

¹⁵ Originários da tradição assistencial.

¹⁶ Nome originado de J. M. Keynes.

da dependência do equilíbrio econômico e social pela interferência do Estado, dotado de autoridade pública para reestabelecer o equilíbrio econômico, diferente da crença liberal de capitalismo autorregulável.

Esta política, associada às mudanças intensas nos padrões de produção pelo fordismo, fomenta uma nova relação entre empregados, patrões e Estado, que nesta perspectiva deveria adotar medidas macroeconômicas e investimentos públicos regulando algumas variáveis-chaves do processo de crescimento econômico, por meio de política salarial, política fiscal, política de crédito e política social pública, podendo reativar a produção, ampliar as demandas por bens e consumos e gerar pleno emprego, com vistas a reduzir as desigualdades sociais, sem o abandono da exploração capitalista (MOTA, 2015).

O Estado, diga-se o fundo público, na perspectiva Keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas e sociais, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Na Inglaterra – 1942 - surgiu o Relatório Beveridge sobre o Seguro Social e Serviço Afins elaborado por William Beveridge que propunha um sistema ampliado de seguridade social e de existência unificada e nacional, contributiva e distributiva, a partir da crítica aos seguros sociais bismarckianos. Além de pensões às pessoas idosas e do seguro-desemprego já existentes, o relatório previa a criação de auxílio-doença, auxílio-maternidade, viuvez e funeral e ainda a criação de um sistema nacional de assistência. O documento “associava o bem-estar ao combate de cinco gigantes (miséria, doença, ignorância, ociosidade, insalubridade) por meio das políticas de seguro social, saúde, educação, emprego e habitação” (PEREIRA, 2011, p. 178).

No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, pois são destinados a todos/as os/as cidadãos/ãs submetidos/as a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais para os que se encontram em condições de necessidade.

Sua proposta previa um benefício único universal para aposentadorias, pensões e desemprego, correspondente a um mínimo vital, a ser assegurado pelo sistema público, seja porque o beneficiário cumpriu as condições de tempo de contribuição, seja em casos de necessidade, quando o beneficiário receberia um benefício assistencial depois de comprovada a ausência de recursos. Além disso, previa a “provisão de cuidados médicos, que abarquem a totalidade das necessidades, a todos os cidadãos, mediante um serviço nacional de saúde” (1987:78). Previa a fundação de um ministério da

seguridade social responsável pelos seguros sociais e assistência, ainda que o serviço nacional de saúde inglês fosse organizado pelo departamento correspondente. (FLEURY, 2005, p. 453-454).

No entanto, o relatório apresentava, sobretudo em complementações subsequentes, o velho ranço liberal de incentivo a auto provisão do trabalhador. Isso porque o trabalho nas relações capitalistas não é, em si, um bem, ao contrário, produz alienação, destitui o homem da propriedade de sua força de trabalho e obriga a classe trabalhadora a se submeter a atividades ignóbeis a qualquer preço (MARX, 1984).

Nesta linha, no fim dos anos 1940 – o sociólogo T. H Marshall elaborou a teoria tri facetada de direitos da cidadania, incluindo serviços públicos de acesso universal a serem garantidos pelo Estado de Bem-estar. Com importantes reflexões, Marshall deu suporte acadêmico às políticas sociais e ao paradigma socialista, para além de uma visão paternalista ou contratual, incluindo os direitos sociais a serem garantidos pelo Estado no campo da cidadania, além dos direitos civis e políticos (PEREIRA, 2011).

O crescente intervencionismo do Estado, neste período, desencadeou outras demandas e necessidades sociais que propiciaram “a substituição de antigas práticas e teorias pelo conhecimento aplicado” (PEREIRA, 2011, p. 35), assim várias pesquisas científicas e o aparecimento de novas carreiras foram financiadas pelo governo para projetar e executar a política social com intuito de lidar com questões e desafios sociais complexos (PEREIRA, 2011). “É dessa forma que os sistemas de proteção social passam a compor o conjunto das práticas que se institucionalizam nas sociedades capitalistas ocidentais, a partir do início deste século, como expressão concreta da presença de uma esfera pública” (MOTA, 2015, p. 140).

Mas como o processo social e histórico é resultante de relações tensas, não lineares e complexas, ou seja, está sujeito a descontinuidades, redefinições e retrocessos, levando em consideração as distintas determinações econômicas, sociais, políticas e ideológicas ao ritmo de capitalismo, a formulação das políticas sociais foi cooptada pela cartilha neoliberal, conforme será pontuada no próximo item.

1.1.2 A guinada das políticas sociais à ideologia neoliberal

Sabendo das diferenças entre política social, cuja historicidade e institucionalidade são antigas, diversas e genéricas; e Estado de Bem-Estar, caracterizado como um fenômeno com historicidade e institucionalidade específica, Pereira (2011, p. 56) afirma que “não foi essa

política que entrou em crise (no sentido de colapso, falência ou extinção) nos fins dos anos 1970, mas sim o *welfare state* Keynesiano”.

Ou seja, o neoliberalismo, atacou a abordagem keynesiana e o desenho social-democrata amplo e universal das políticas sociais, fazendo parecer verdade argumentos de que a intervenção estatal na regulação do mercado é prejudicial ao crescimento econômico e a geração de empregos, base fundamental da experiência keynesiana.

O ideário neoliberal traz em seu bojo o estímulo ao livre mercado, à redução do Estado para com as políticas sociais, o individualismo, a mercantilização e a privatização dos serviços públicos, consubstanciando-se elementos díspares à naturalização da essência do modo de vida calcado na exploração do trabalho e nas opressões historicamente determinadas.

Neste sentido, Mota (2015) entende que a crise pós 1970 é do Estado de Bem-Estar e de seu padrão de seguridade social nos chamados “anos de ouro”, “em função da situação crítica da economia internacional e dos seus rebatimentos sobre o papel regulador do Estado e do mercado [...] o que serve como argumento para implementar medidas drásticas no corte de gastos públicos” (MOTA, 2015, p. 148). Assim o solo das ideias neoliberais foi se alimentado, ganhando forte adesão dos governos em diversos países da Europa e Estados Unidos, no contexto de redução dos índices de crescimento econômico e altas taxas de inflação.

As mudanças no mundo do trabalho e a reestruturação produtiva também atuaram em favor da acumulação flexível do capital globalizado e da emergência do neoliberalismo, redirecionando os mecanismos de regulação social, levando a superação do modelo Keynesiano e de políticas redistributivas, o que deixa nítida a contradição imposta à política social, decorrente do processo de acumulação capitalista e racionalização dos custos, sendo guiada por relações conflituosas de classes e entre Estado e sociedade civil e que nem sempre (ou quase nunca) primam por direitos sociais e justiça redistributiva.

Atualmente, quando se fala de crise do Estado, diz respeito à ojeriza liberal pela política social, guiada por pressupostos de defesa de direitos sociais, assim a política social não morreu, mas se reestruturou e se restringiu. Quando o Estado de Bem-Estar entrou em crise, a política social sofreu uma guinada para a direita, “cujas dinâmicas contemplam contenções, retrocessos, reorientações e, principalmente, transformações” (PEREIRA, 2011 p. 192) o que confirma o seu caráter contraditório e não linear, próprio da faceta de barbarização da vida social do Estado capitalista, deixando evidente que “a política social e o Estado de Bem estar não são a mesma coisa, apesar de os dois terem se encontrado e se imbricado em um momento histórico específico (1945-1975) e de ter sido este o melhor momento da política social” (PEREIRA, 2011, p. 57).

A guinada para a direita está claramente expressa na ideologia neoliberal se estendendo até os dias de hoje, de retração do Estado e na inversão do reconhecimento dos direitos sociais pela referência ao mérito individual, a lógica desta substituição é fazer com que a política social seja regida por princípios de menor elegibilidade, restrição, focalização e seletividade de atendimentos sociais, tratados como necessidade provocada pela crise econômica. Neste sentido, “fica claro que a cobertura da proteção estatal aos mais pobres será inferior à do mercado que também exige a proteção do Estado” (PEREIRA, 2011, p. 199).

Esta concepção de política social subordinada a ordem econômica, entende que a provisão de bens e serviços que atendem as necessidades humanas extremas deve ser compartilhada por parceiros, compreendendo o Estado, a sociedade, o mercado e assim marca o retorno das ações voluntárias e de velhos arranjos tradicionais revestidos de novos, para o centro do processo de gestão social, desresponsabilizando o Estado de atuar como o principal agente do processo de provisão direta de bens e serviços sociais, desmantelando conquistas sociais orientadas por valores de justiça social e igualdade.

[...] uma coisa é a sociedade funcionar como espaço de classes sociais, exercendo papel de agente crítico dos rumos e das tendências da política social e outra é funcionar como agente de solidariedade, colaborando, de boa-fé, com a usurpação de seus direitos sociais duramente conquistados. (PEREIRA, 2011, p. 201).

Contudo, a hegemonia neoliberal e a retração do investimento social na maior parte dos países do capitalismo central a partir da década de 1980 não alteraram os baixos índices de crescimento econômico e social, tampouco melhoraram as condições de vida da população, pelo contrário as desigualdades sociais, o desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho foram agudizadas, efetivou-se a produção de uma sobrecarga de impostos para a classe trabalhadora e flexibilização para as grandes corporações, elevando a concentração de riqueza. Já as tendências contemporâneas das políticas sociais seguem na direção da restrição, da seletividade, da privatização e da focalização, minando qualquer possibilidade de colocar algum limite à acumulação do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ainda assim, não se pode afirmar a total ausência de políticas sociais no modelo neoliberal, mas sim que as formulações das políticas foram capturadas por este ideário, que traz em seu bojo o estímulo a livre concorrência, à redução do Estado, a mercantilização dos serviços públicos, configurando um ambiente ideológico individualista, consumista ao extremo, impondo a redução de direitos sociais como regra e a restrição das políticas sociais às ações pontuais e compensatórias, exemplo do que acontece por longo período no Brasil, em que pese

os avanços e lutas coletivas por ampliação de direitos e garantia de proteção social do Estado, conforme será explicitado a seguir.

1.2 A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E A ESPECIFICIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAMPO DE PROTEÇÃO SOCIAL

1.2.1 A constituição das políticas sociais no Brasil

Além da política social brasileira não acompanhar o mesmo tempo histórico dos processos internacionais, os valores, as ideias, os traços culturais e os demais elementos que envolvem a formação social e histórica do Brasil, como o colonialismo, o escravismo e o imperialismo, pesaram significativamente na trajetória da construção dos direitos sociais do país, norteadores de políticas públicas.

De acordo com Iamamoto (2009), a herança cultural brasileira de forte caráter conservador e patrimonialista, favorece o uso privado de recursos públicos, as relações baseadas no favor¹⁷, no compadrio e principalmente na exploração e cooptação da classe trabalhadora¹⁸, com o objetivo maior de conciliar uma política de acumulação capitalista com uma política voltada a diminuição das iniquidades sociais gerada pela própria modernização do sistema econômico.

Para Behring e Boschetti (2011), o surgimento da política social brasileira do século XIX destoa dos países da Europa Ocidental, por não ter havido uma radicalização de lutas operárias como no capitalismo central e principalmente pelas marcas do escravismo e da informalidade nas relações de trabalho no Brasil. “É nesse quadro que se devem observar as medidas esparsas e frágeis de proteção social no país até a década de 1930” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 79).

Uma destas medidas de proteção social foi a aprovação da lei Eloy Chaves, em 1923, configurando-se em um marco precursor para o entendimento da constituição da política social brasileira, por se tratar da criação obrigatória de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), de contribuição tripartite (Estado, patrão e empregado – com mediação de sindicato), destinadas

¹⁷ “Com o liberalismo nas condições brasileiras, perde-se o pé na realidade, o pensamento torna-se um despropósito ornamental, no contexto de uma cumplicidade alinhavada pelo favor” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.74).

¹⁸ “Trata-se de uma situação estrutural, que retardou a consciência e a ação política operária no Brasil, cujas primeiras manifestações como tal datam do início do século XX. Estas quando se colocam mais adiante na cena política, extrapolando o mandonismo e paternalismo tradicionais de elites, serão tratadas a partir da repressão policial e da dissuasão político-militar” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.77).

apenas as categorias de trabalhadores/as diretamente ligadas ao processo de produção e circulação de mercadorias, como ferroviários e marítimos, ou seja, os direitos trabalhistas e previdenciários previstos na legislação se deram de forma restrita e estratégica, pois eram estes a parcela da classe trabalhadora que reunia algumas condições de pressão social.

As políticas sociais resultantes deste modelo societário, cujo propósito é a preservação da ordem social orquestrada pela classe burguesa dominante, ocorreram a partir da década de 30, mediante uma rede frágil, do ponto de vista de alcance e cobertura, mas altamente clientelista e seletiva, do ponto de vista do acesso, marcada pela adaptação ambígua do sistema colonial e aristocrático agrário aos tempos subsequentes¹⁹, que obviamente não alteraram a forte tendência de subordinação e dependência do mercado mundial, tendo o Estado como um importante e ativo sujeito na produção do desenvolvimento econômico.

A estruturação da proteção social brasileira, como modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas da população, além de ter sido lenta e de formato fragmentado e corporativista, configurou-se mediante a assistência²⁰ às pessoas pobres sem carteira assinada ou desempregados/as e a previdência aos/às assalariados/as que contribuem mensalmente, evidenciando aqui a incorporação de elementos da lógica do seguro social bismarckiano e reproduzindo exclusão social, injustiças e desigualdades predominantes na sociedade de classes (BOSCHETTI, 2009).

Na década de 1930 o Estado cria novos mecanismos de intervenção de cunho social como reposta às necessidades do processo de industrialização, em que pese o caráter conservador e paternalista de sua atuação, controlando as pessoas pobres e moralizando a pobreza. Progressivamente amplia sua presença pública e de regulação com legislações trabalhistas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a fixação do salário-mínimo e da proteção da saúde do/a trabalhador/a e sua família, além da implantação de algumas medidas sanitárias no campo da saúde, em resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas.

O sistema público de previdência teve início em 1933 com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), acabando por extinguir a previdência privada das CAPs. Os IAPs se organizaram para cobrir os riscos de perda das capacidades laborativas da classe trabalhadora, tais como invalidez, velhice, doença, morte, entre outros. Mais tarde (1966), o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) retira os/as trabalhadores/as contribuintes da

¹⁹ Período marcado por grandes transformações socioeconômicas, pela passagem do modelo de desenvolvimento agroexportador para o urbano industrial.

²⁰ Incluindo a atenção à saúde.

gestão da previdência, que passa a ser tratada como questão técnica, incorporando outras categorias profissionais.

O início de uma certa articulação da assistência social em âmbito nacional foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, a princípio para atender os expedicionários brasileiros e depois se voltou para a maternidade e a infância. Com características de favor, tutela e clientelismo, a LBA era comandada pela primeira-dama Darci Vargas, sob a perspectiva da Doutrina Social da Igreja Católica. Atuou em parceria com a rede de instituições privadas conveniadas²¹, no âmbito da filantropia e benemerência. Este período inaugura o estatuto do primeiro-damismo e a expansão do voluntarismo na política de assistência social, espalhando-se pelo país.

De acordo com Yazbek (2008), a LBA era:

Caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria vai interferir junto aos segmentos mais pobres da sociedade mobilizando à sociedade civil e o trabalho feminino. Essa modalidade de intervenção está na raiz da relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a Filantropia e com a benemerência (Cf. Mestriner, 2001). O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares. (YAZBEK, 2008, p. 91).

Enquanto surgem nos países desenvolvidos as primeiras críticas ao Estado de Bem-Estar, com a estagnação do capitalismo²², no final da década de 1960 e início da década de 1970, assiste-se no Brasil atrasado a ampliação das políticas sociais, com a reestruturação do aparelho interventivo do Estado, no entanto sem abandonar o perfil destacado anteriormente.

Para tanto foi colocada em prática, pelos governos militares pós 1964, uma política denominada por diferentes autores/as de “modernização conservadora”, combinando a expansão seletiva de serviços sociais, com o fortalecimento da dependência dos grandes centros econômicos, atendendo as exigências do grande capital e construindo ao mesmo tempo as bases de um consenso passivo e legitimador da ordem vigente, abafando a vontade popular considerada mais radical.

²¹ Nesta época já existia o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que repassava subvenções às entidades, sem critérios e controle, gerando ações fragmentadas, pontuais, desordenadas, características da filantropia, mas, com a LBA e o CNSS, estavam regulamentadas.

²² Reestruturação produtiva, mundialização do capital e neoliberalismo, determinantes tratados no capítulo III.

Assim, a ditadura militar reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil, agora de natureza claramente monopolista (NETTO, 1991), reconfigurando nesse processo a questão social, que passa a ser enfrentada num *mix* de repressão e assistência, tendo em vista manter sobre controle as forças do trabalho que despontavam. Neste quadro, houve um forte incremento da política social brasileira. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 136).

O aumento da burocratização público-estatal, da cobertura e institucionalização dos programas sociais como medidas compensatórias da repressão aos movimentos sociais²³ não impediu o esgotamento do curto prazo de milagre econômico²⁴ dos militares - marcado pela recessão econômica, desemprego, inflação, endividamento externo e interno e as dificuldades de conter a crise mundial, - e impulsionaram a implementação de programas de austeridade, para que o Estado atuasse “como uma almofada amortecedora anticrise” (BOSCHETTI, 2009, p. 182), no contexto de políticas de ajustes da economia, que atingem duramente as relações de trabalho, encolhendo as responsabilidades do Estado com as políticas públicas, à favor da regulação pelo mercado econômico.

O quadro de empobrecimento generalizado que se formou na América Latina, a explosão das demandas sociais e a pouca capacidade de reversão da crise neste período acabou por deslegitimar os governos militares e dar folego as transições democráticas e expansão de direitos, reivindicadas pelos movimentos sociais e da classe trabalhadora em um momento de profunda efervescência política.

A partir dos princípios constitucionais de 1988, passa a se ter como perspectiva a construção de um novo padrão público de proteção social de caráter universal, democrático e redistributivo, ou seja, a seguridade social prevista no artigo 194 da Constituição Federal significou um dos mais importantes avanços na política social brasileira, pois propôs mudanças profundas na saúde, na previdência social e na assistência social, no sentido de articulá-las²⁵ para uma cobertura ampla de sistema de proteção social, de responsabilidade dos entes federativos do Estado e de acesso universal a bens de consumo e aos direitos sociais fundados na cidadania.

Tinham o objetivo de, enfim, permitir a transição de ações fragmentadas, desarticuladas e pulverizadas para “um conjunto integrado de ações de iniciativa de poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os

²³ Padrão repressão-assistência caracteriza o período.

²⁴ Desenvolvimento nacional que implica na industrialização e urbanização acelerada e modernização do Estado brasileiro.

²⁵ “[...] sua integração sob o mesmo conceito de seguridade social supunha uma contaminação positiva entre os três componentes.” (FLEURY, 2005, p. 454).

direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social” (Artigo 194 da Constituição da República Federativa do Brasil). Apesar de tais indicações, não foram essas as orientações que sustentaram a implementação das políticas que compõem a seguridade social na década de 1990. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 158).

No Brasil, nunca ocorreu uma universalização do acesso de fato, nem regulação nos moldes do Estado de Bem-Estar da Europa ocidental, as regulamentações dos direitos sociais indicados na Constituição Federal, através das leis orgânicas, foram impedidas por um tempo significativo, as políticas sempre foram geridas separadamente, além de segmentadas, contidas, condicionais, estigmatizantes e com problemas de cobertura e qualidade na oferta dos serviços e principalmente insuficientemente financiadas²⁶, além de serem fortemente controladas pelas elites dominantes.

“[...] a nova definição da seguridade social, apesar de equiparar-se conceitualmente aos sistemas de proteção social existentes no mundo desenvolvido, não equaliza as condições históricas sob as quais os diversos países instituíram seus sistemas de proteção social, nem tampouco autoriza atribuir a fragilidade das políticas de seguridade no Brasil ao excesso de intervenção social do Estado, como diagnosticam os liberais” (MOTA, 2015, p. 161).

Os anos 90 representam um período de profunda contradição na realidade adversa das políticas sociais brasileiras, em relação aos princípios da Constituição Federal de 1988. “Pois, se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional” (YAZBEK, 2008, p. 94).

Em um solo de avanço do ideário neoliberal, de ajuste econômico e da busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada, sob controle das classes dominantes foi promovida “uma espécie de reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 151), onde a políticas sociais ocupam lugares secundários e os preceitos constitucionais passam a ser considerados como instrumentos inviabilizadores da inserção do Brasil na competitividade da economia internacional,²⁷ o que justifica a agenda de contrarreformas desde então.

²⁶ O orçamento conjunto das políticas da seguridade social previsto na Constituição Federal com todos os recursos oriundos das distintas fontes, a serem distribuídos entre os três componentes: saúde, previdência e assistência, nunca se tornou realidade.

²⁷ Embora se saiba que esta inserção é subordinada aos interesses de sujeitos globais.

Outra característica do neoliberalismo, bastante evidente na década de 1990, é a transferência de responsabilidades de políticas sociais para o terceiro setor e instituições filantrópicas da sociedade civil, sob a justificativa da “alternativa eficaz” do voluntariado, da solidariedade empresarial e da cooperação, conforme as orientações dos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Essa arquitetura institucional além de significar um retrocesso histórico, ignora o conceito constitucional de seguridade social e desprofissionaliza o campo de proteção da política social remetendo-se à solidariedade através de trabalho voluntário não remunerado, que assumiu grande relevância no país e acabou por recolocar em cena, na política de assistência social, as “práticas filantrópicas e de benemerência como expressão da transferência à sociedade de respostas às sequelas da questão social” (YAZBEK, 2008, p. 93).

A partir da década de 1990, a trajetória das políticas sociais no Brasil enveredou por caminhos da privatização para os que podem pagar e da focalização como regra para as pessoas consideradas extremamente pobres em detrimento das políticas universalizadas para todos os cidadãos e cidadãs. Este caminho reflete as reformas conservadoras em curso no cenário internacional de crise do Estrado de Bem-Estar e de avanço da agenda neoliberal.

Apesar de avanços observados a partir dos anos de 2003 no Brasil, vinculados as lutas e processos de resistência e organização, o quadro de desigualdade pouco mudou, apresentando o desemprego estrutural, a precarização, terceirização, intensificação e informalidade do trabalho e as mudanças no perfil do/a trabalhador/a requerido pelo mercado capitalista, associadas ao crescimento da violência, do encarceramento em massa e da criminalização da pobreza, podendo ser tomada como a condição atual de emergência da questão social, requerendo procedimentos de políticas públicas que possam responder a esta situação crítica, agravada pelo desmonte dos direitos sociais conquistados.

É importante pontuar que as políticas públicas de seguridade social, embora se configurem como uma importante estratégia de ampliação de direitos sociais e apropriação de parcela mínima do fundo público pela classe trabalhadora, não tem capacidade, por si só, de superar a pobreza e reduzir a desigualdade social fundada pela superexploração do trabalho no modo de produção capitalista (BOSCHETTI, 2016).

Por isso, a defesa dos direitos sociais relacionados ao trabalho, da seguridade social ampla, da universalização das políticas sociais, é uma luta política de defesa da emancipação política e se insere na luta de classes [...] não se tem nenhuma ilusão sobre os limites do Estado social como mecanismo de superação da desigualdade social, ou como possibilidade de redistribuição

crescente da riqueza socialmente produzida. (BOSCHETTI, 2016, p. 176-177).

Em que pese o fato do sistema de proteção social brasileiro não operar uma cobertura universal e padecer de amplas e notórias deficiências e mesmo sabendo que escapa às capacidades das políticas sociais, a reversão de índices tão elevados de desigualdade social²⁸, não há dúvidas de que elas mobilizam recursos, impactam nas condições de vida de parte da população brasileira, o que faz com que a proteção social componha o campo de defesa ética e política de trabalhadoras/es e militantes, uma vez que “[...] o papel da política pública tem sido crucial na expansão da cidadania e na construção de uma sociedade mais inclusiva” (FLEURY, 2005, p. 458).

[...] levar as políticas sociais ao limite de cobertura numa agenda de lutas dos trabalhadores é tarefa de todos os que tem compromissos com a emancipação política e a emancipação humana, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais. Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com o impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 190).

A defesa de políticas públicas demarca um posicionamento contra os ditames do mercado no contexto regressivo atual, - com medidas de austeridade fiscal e de livre concorrência, adotadas pelos últimos governos, - apontando desafios incontestáveis as políticas sociais, que conclamam, por sua vez, a renovação das lutas políticas pelos direitos sociais e pelos padrões civilizatórios, incluindo o direito à assistência social, que será tratada a seguir.

1.2.2 A assistência social no tripé da seguridade social brasileira

A Constituição Federal de 1988 representou para a assistência social o reconhecimento de política pública não contributiva²⁹, de direito do cidadão em ter sua proteção social assegurada pela estrutura administrativa do Estado. O estatuto de política social no âmbito da seguridade brasileira é bastante significativo para a assistência social, pois, de acordo com

²⁸ Acredita-se que a questão social estruturante só terá resolutividade com a superação da subordinação do trabalho ao capital.

²⁹ Independente de pagamentos antecipados como ocorre na previdência social, o acesso é desmercantilizado, fora das relações de compra e venda do mercado, para Esping-Andersen (1991) é o que configura uma política pública.

Fleury (2005), caracteriza a transição de um modelo assistencial para o modelo de seguridade social, de inspiração beveridgiana, assegurado pela legislação brasileira.

[...] no modelo assistencial as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostos. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isso, denomino esta relação como cidadania invertida, na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social. (FLEURY, 2005, p. 451).

No modelo de seguridade social [...] os benefícios passam a ser concedidos a partir das necessidades, com fundamentos nos princípios da justiça social, o que obriga a estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais. (FLEURY, 2005, p. 453).

Sendo assim, é possível afirmar que a inserção da assistência social no texto constitucional como política pública integrante do sistema de proteção social se configura como ampliação de direitos de cidadania no Brasil, ao menos no campo legal e jurídico, fazendo o Estado reconhecer que as desproteções e fragilidades sociais não são de responsabilidade de superação essencialmente individualizada, mas estas condições dependem de ações de competências públicas e coletivas, que articulam e congregam diferentes áreas e esforços para garantir aos indivíduos e famílias determinadas certezas e seguranças sociais como direitos constituídos no espectro de um modelo socioassistencial.

Teve início a superação de um quadro histórico de quase ausência da ação pública, marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, pelos auxílios e doações, pelas iniciativas fragmentadas, voluntaristas e mesmo improvisadas do assistencialismo. Era um quadro onde a assistência, voltada para ações de ajuda aos pobres e carentes e ancorada na caridade, na filantropia ou na benemerência, desresponsabilizava o Estado face aos serviços e atenções. (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 43).

No entanto, é notório que ainda hoje, a política de seguridade social que mais sofre para se materializar como campo de direitos sociais e humanos no contexto de ajuste fiscal é a da assistência social, mesmo sendo a área mais antiga de atenção social na história da humanidade. Esta dificuldade de materialização se dá justamente por operar em um campo contraditório de forças, refletindo interesses heterogêneos e perspectivas de classes em disputa, mas sobretudo por carregar os traços da formação colonial e da cultura patrimonialista brasileira que naturalizam a desigualdade social e retratam o signo da benemerência e da caridade sob o qual

os referenciais da assistência social foram construídos como prática de auxílio e socorro e não como direito (PAULA, 2013).

A assistência social nunca se livrou absolutamente dos ranços conservadores de sua gênese, tais como o assistencialismo, o clientelismo, o primeiro-damismo, seu uso como estratégia patrimonialista e o principal: sua materialização como medida de coesão social voltada à manutenção do poder político das “elites” associada a subalternização dos usuários de serviços e bens assistenciais. (PAULA, 2013, p. 95).

Neste sentido, o reconhecimento da Assistência Social, pela Constituição Federal de 1988, como política pública no âmbito da seguridade social, não contributiva de dever do Estado e direito da cidadã e do cidadão que precisar³⁰, não foi suficiente para romper com a sua herança histórica fortemente marcada por ações tradicionais, improvisadas, precarizadas, personalizadas e associadas à ajuda, ao voluntarismo e ao uso eleitoreiro. Por este motivo, Yazbek (2007, p. 34) descreve este ranço histórico como o do ‘não direito’ e esta política como a “não política”, a partir da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”.

Tal herança histórica possui raízes na segunda metade do século XVIII, na chamada assistência esmolada, quando a pobreza era tida como fatalidade e a assistência social era deixada a iniciativa da Igreja Católica e das chamadas “pessoas de bem”, sem grandes atenções do poder público. A lógica da profissionalização e investimento nos agentes institucionais era inexistente, pois se contava com ações do voluntariado feminino. Já no Brasil-colônia, da segunda metade do século XIV, a assistência era ainda disciplinada por ações filantrópicas a cargo de particulares e religiosas/os, em ajuda humanitária às pessoas mais pobres por instituições como hospitais e asilos, geridos principalmente pelas Santas Casa de Misericórdia.

A regulamentação dos artigos constitucionais 203 e 204, que dispõem sobre a política de assistência social aconteceu com a aprovação da Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro 1993, em “um processo duramente negociado e pactuado pelas forças políticas organizadas no processo constituinte” (BRASIL, 2008, p. 15), cinco anos após ela ser reconhecida na Constituição Federal de 1988 como política pública integrante do sistema universalizado, descentralizado e participativo, sendo financiada pelo poder público.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), além de definir os objetivos, as diretrizes e as formas de organização da política, instituiu a obrigatoriedade de os entes federativos

³⁰ “Quando o dispositivo legal na assistência social afirma a quem dele necessitar, não está sendo restringida a universalidade. Só está reafirmada a necessidade.” (BRASIL, 2013a, p. 60).

apresentarem o chamado CPF (Conselho, Plano e Fundo) da assistência social, enquanto instrumentos básicos de democratização e descentralização, rompendo com a centralidade federal.

Ou seja, União, estados e municípios tiveram, a partir de então, que constituir os conselhos paritários (poder público e sociedade civil) em cada localidade, rompendo com o modelo autoritário de decisão centralizada; elaborar os respectivos planos de ação, com o intuito de evitar as descontinuidades existentes e os personalismos comuns na área; além de instituir o fundo público de assistência social para possibilitar o acesso ao orçamento governamental para a implementação de ações e a transparência no uso de recursos.

No entanto, a LOAS, embora se apresente como um importante avanço na busca pela profissionalização da área, por trazer tópicos indicativos da necessidade de qualificação sistemática e continuada de recursos humanos, também não alterou a dinâmica das ações eventuais, dispersas, de cunho religioso e de curtas permanências da cultura assistencialista arraigada às práticas sociais no interior da assistência social³¹, principalmente levando-se em consideração o intenso ambiente de desresponsabilização do Estado dos anos 90 e o permanente campo de tensões, refletindo diferentes interesses sociais e políticos, além da ausência de reivindicações populares pela assistência social, fortemente marcada pelo conservadorismo brasileiro lesivo ao reconhecimento do direito social.

Os governos brasileiros dos anos 90, em caminho oposto às diretrizes constitucionais, recolocaram em cena as práticas filantrópicas e voluntaristas, limitando dessa forma os resultados da política de assistência social “e introduzindo obstáculos ao exercício da gestão democrática e do controle social” (BRASIL, 2008, p. 15). O controle social sobre as ações do Estado, previsto para ser efetivado em espaços institucionalizados de participação popular, como conselhos paritários e conferências deliberativas, foi se fortalecendo muito mais como um canal de cooperação e gerencialismo³², como parte do processo de gestão das políticas públicas, do que de politização das demandas estruturantes para as políticas sociais.

O movimento de debates sobre a elaboração dos planos, metas e normativas que regulam, profissionalizam, qualificam a política de assistência social, expandem o cofinanciamento público das ações e aprofundam a democracia e a discussão sobre as

³¹ A assistência social “iniciou o seu movimento mobilizador a partir da LOAS, com pouca tradição de interlocução política, caudatária de forte legado vinculado à filantropia e à benemerência, cercada de imprecisões conceituais, com uma frágil institucionalidade e arco de alianças políticas a ser construído no processo.” (BRASIL, 2008, p.16).

³² O gerencialismo é aqui entendido como um modelo de gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2000) em que o Estado deixa de ser o principal executor, financiador e regulador dos serviços públicos. Tal modelo flexibiliza e despolitiza as organizações públicas, mascarando os conflitos e lutas sociais na sociedade civil e distanciando a participação popular das decisões estatais e do acesso aos bens e serviços públicos.

desigualdades e expressões das demandas sociais, como foi pensado nos anos 1980, foi dando espaço ao projeto neoliberal, isentando o Estado de suas responsabilidades de proteção social e passando ao largo de mecanismos de controle social (JACCOUD, 2009).

Neste sentido, uma forma de gestão pública mais ligada à solidariedade e à responsabilidade social privada, marcada pela forte presença e atuação de fundações empresariais e centros de voluntariados passou a construir um projeto paralelo e este caminho significou um recuo nas diretrizes aprovadas na Lei Orgânica de Assistência Social (1993), representando um duplo comando (Estado e terceiro setor), divergente da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, disposta na referida legislação.

Nesse campo, a primazia do atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais. (COUTO, 2009, p. 207).

Em outras palavras, as organizações da sociedade civil das diversas áreas foram convocadas a atuarem como parceiras do Estado em programas desarticulados, com pouca institucionalidade pública, como o Programa Comunidade Solidária, que reforçou o voluntarismo e reiterou o primeiro damismo, dissociando a política de assistência social dos direitos de cidadania, em nome de um suposto bem comum da sociedade, assumindo os custos dos serviços públicos, gerando o enxugamento do Estado, justificado pela necessidade de “encontrar soluções inovadoras, que envolvam as empresas, os sindicatos, as famílias e os grupos comunitários” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 6).

A estratégia é a busca de parcerias com a sociedade para que esta assuma os custos da crise, repassando-se assim a responsabilidade pela prestação de serviços sociais de competência do Estado para Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições filantrópicas, comunitárias, entre outras. Desta forma, o Estado reduz o seu papel de prestador direto dos serviços, reorientando sua intervenção como regulador e provedor financeiro. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 131).

Sendo assim, a assistência social pensada no momento de efervescência política e mobilização dos anos 1980 e regulamentada pela LOAS ganhou outras dimensões, no contexto das contrarreformas do Estado e do receituário neoliberal da década de 1990, caracterizado por

medidas de ajustes na economia, privatizações de organizações estatais, restrições nos gastos públicos e na regulação das políticas sociais.

Neste período, o IBGE apontava o número de 14,2 milhões de famílias em situação de pobreza material e de falta de acesso a serviços do sistema público, no âmbito da proteção social, evidenciando a necessidade de criar, definir e organizar benefícios serviços da assistência social com princípios, diretrizes e especificidades.

Este cenário começa a ganhar novos contornos somente nos anos 2000, na coexistência contraditória (tensão e convivência) da agenda neoliberal com a retomada das conquistas da redemocratização, através de muita mobilização de setores políticos e acadêmicos, debates e pactuações políticas, envolvendo poder público e sociedade civil organizada, levando em consideração que a construção de direitos, de uma forma geral, “é luta histórica e sabemos que mesmo que eles estejam escritos em lei isto não significa de imediato, uma alteração no modo de entender e produzir as ações” (BRASIL, 2013a, p. 29).

Muito embora o tratamento da assistência social como responsabilidade estatal³³ de prover a proteção social seja fruto de estudos anteriores aos anos 2000, bem como de processos de embates, lutas históricas percorridas pela retomada de liberdades democráticas e de militância política de diversos segmentos da sociedade, com destaque as assistentes sociais, o movimento para a implantação de um modelo de proteção social efetivamente público, descentralizado e participativo foi ganhar corpo somente em 2003, com a realização da IV Conferência Nacional da Assistência Social.

A partir da aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na IV Conferência Nacional de Assistência Social foram definidas condições objetivas de resgatar o que foi constitucionalmente pactuado em 1988 e reafirmado em 1993. Ou seja, com a crescente regulação e institucionalização da política de assistência social no país foram demarcadas novas dinâmicas políticas de enfrentamento à tradição das práticas assistencialistas e suas formas de negação de direitos sociais (SPOSATI, 2013), para que a política de assistência social finalmente iniciasse seu trânsito para o campo da universalização dos acessos³⁴ e da responsabilidade estatal na regulação, na coordenação e na oferta de serviços e benefícios socioassistenciais.

³³ A responsabilidade estatal no processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social é expressa através da garantia de seguranças indispensáveis ao desenvolvimento pleno dos cidadãos com a garantia de direitos e com o envolvimento efetivo de todas as esferas de governo descritas na atual Norma Operacional Básica da Política de Assistência Social (NOB SUAS 2012).

³⁴ A direção da universalidade da LOAS é o atendimento de todas as pessoas que necessitam.

Desde 1988, a assistência social vem protagonizando avanços legislativos, institucionais e políticos. Mas foi com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ancorado nas normativas de 2004 e 2005, que efetivamente ampliaram-se as bases operativas da política, fortalecendo-se seu fundamento federativo e suas responsabilidades protetivas. Nesta última década, expandiram-se os equipamentos, recursos, serviços e benefícios, crescendo a oferta e o acesso às atenções e proteções da assistência social. (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 43).

Depois de 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), deu-se início ao processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país, com a intensa regulação dos mecanismos de gestão pública, de processos de trabalho, financiamento partilhado regular e estável por pisos de proteção, controle social e de sistemas articulados de informação e monitoramento, visando garantir a permanência e a continuidade dos avanços obtidos na assistência social em matéria de gestão pública e provisão de serviços.³⁵

A PNAS interpreta, sistematiza o conteúdo da assistência social e prevê obrigações claras e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos³⁶, reafirmando as diretrizes de descentralização, participação popular e primazia do Estado na condução da política, conforme concebidas constitucionalmente.

A retomada da valorização do papel do Estado como agente construtor, articulador e implementador das bases operacionais do SUAS está pautada no pressuposto de que a assistência social é política pública de direito de cidadania. O comando único nas três esferas de governo implica em responsabilidades públicas pelas funções de organização, coordenação, planejamento, execução, monitoramento e avaliação, sendo legitimado pelo controle social dos conselhos em espaços de interlocução e participação política e pelas instâncias de pactuação e negociação (YAZBEK, 2008).

Sob o controle social dos conselhos nos três níveis de governo, fica então possibilitada uma gestão compartilhada. Tal modelo de gestão exige definição clara de competências em cada uma das esferas de governo, num processo integrado de cooperação e complementaridade, garantindo unidade e continuidade na oferta dos serviços socioassistenciais. (YAZBEK, 2008, p. 105).

³⁵ “O papel estratégico desempenhado pelos serviços na assistência social representa um avanço em relação às formas descontínuas, improvisadas, eventuais e não geradoras de direitos que as provisões nesse campo tiveram historicamente.” (BRASIL, 2008, p.49).

³⁶ União, estados e municípios.

O SUAS, aprovado em lei em 2011³⁷, desencadeou um processo de construção de normativas institucionais e direcionamentos políticos e técnicos, impulsionando a reorganização da política por níveis de proteção social: básica e especial³⁸; o reordenamento de diversos serviços socioassistenciais continuados realizados por organizações sociais; a institucionalidade nos territórios; a implantação de novas unidades públicas, com destaque para os Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referências Especializados em Assistência Social (CREAS); e principalmente o redesenho do trabalho social desenvolvido com a população, o que tem exigido um alinhamento conceitual do conteúdo específico da assistência social inscrito na proteção social brasileira, no sentido de “superar preconceitos face aos usuários e os estigmas da ajuda para implementar as ações na perspectiva de assegurar direitos” (COLIN; JACCOUD, 2013, p. 53).³⁹

A PNAS de 2004 traz ainda elementos que orientam a Política de Recursos Humanos no SUAS, a ser organizada pelas administrações públicas, buscando reverter minimamente o contexto de enxugamento da máquina pública pelo receituário neoliberal. No texto da PNAS estão contidos apontamentos como a necessidade de organização de capacitações sistemáticas para os trabalhadores do SUAS e de reconhecimento das funções e categorias profissionais imprescindíveis para o trato das complexidades que envolvem o trabalho social da área.

A institucionalização da política pública de assistência social foi desencadeada por meio da centralidade da esfera nacional e do fortalecimento dos espaços de deliberação e participação social, conjuntamente com a expansão, não somente de repasses regulares de recursos, com critérios de partilha e pisos de proteção transparentes e democráticos, mas também de unidades públicas estatais referenciadas nos territórios e de capacidade de ofertas previstas legalmente em uma tipologia dos serviços socioassistenciais, que normatiza e especifica as finalidades

³⁷ Lei Federal nº 12.435 de 06 de julho de 2011 que altera a LOAS e institui o SUAS.

³⁸ A “Proteção Social Básica tem caráter preventivo e objetiva a antecipação de situações de risco por meio do conhecimento prévio do território e das famílias, das demandas sociais e dos níveis de desproteção social a que estão expostas, do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, prevendo o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, para responder as situações de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2013b, p.37). “A Proteção Social Especial (PSE) está direcionada a situações de desproteção agravadas. São famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados, em particular devido a ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar em função da aplicação de medidas socioeducativas.” (BRASIL, 2013b, p.37-38).

³⁹ Os trabalhadores do SUAS também não estão imunes ao caldo conservador da sociedade brasileira conforme mencionado anteriormente.

tantos dos serviços realizados diretamente pelo Estado, como os ofertados através de parcerias com organizações sociais adquirindo, com isso, conteúdo e forma pública⁴⁰.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁴¹ foi um importante marco no processo da institucionalização e unidade nacional do SUAS, com o objetivo de dar identidade comum, referenciar as responsabilidades públicas, unificar os propósitos sem desconsiderar as especificidades regionais e portes⁴² dos municípios, qualificar, organizar e ampliar as ofertas dos serviços estruturando-os em uma rede hierarquizada de proteção social básica e especial, com níveis diferenciados de complexidade (média e alta complexidade).

Estas provisões de serviços e benefícios estão associadas às unidades referenciadas de prestação de serviços continuados e permanentes, de prevenção e proteção social, com definições de objetivos de cada serviço realizado, das seguranças, aquisições e direitos a serem afiançados por estes serviços, que possam efetivamente ampliar as esferas de convivência social, alargando o escopo de atuação da assistência social, para então poder enfrentar os riscos e ameaças de isolamento, abandono, violência e outros tipos de violação de direitos.

Este recente e amplo marco regulatório introduziu alterações na área, entre elas a exigência de novos modos de organização, produção e gestão do trabalho na assistência social. Há aqui elementos nítidos de que o processo de institucionalização da assistência social passa a exigir, cada vez mais, a profissionalização, a valorização das/os trabalhadoras/es, a interdisciplinaridade, o desenvolvimento e formação para e pelo trabalho nos espaços sócio-ocupacionais.

A regulação do SUAS, se de fato entendida e praticada é a grande arma de luta em defesa do campo da política de assistência social, pois orienta e define as condições objetivas para nas quais a política é conclamada a atuar e a ter definido orçamentariamente o custo e custeio de seus serviços a partir de padrões de operação definidos. (SPOSATI, 2013, p. 25).

⁴⁰ O Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007 considera como entidades e organizações de assistência social aquelas inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, caracterizadas de atendimento, assessoramento e/ou defesa de direitos.

⁴¹ Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

⁴² Pequeno Porte I – município de até 20.000 habitantes
 Pequeno Porte II – município de 20.001 a 50.000 habitantes
 Médio Porte – município de 50.001 a 100.000 habitantes
 Grande Porte - município de 100.001 a 900.000 habitantes
 Metrôpole - município de mais de 900.000 habitantes

Ancorada nas determinações sociais, políticas e econômicas das desproteções como expressões da questão social, no conhecimento das situações de vulnerabilidades⁴³ e das dimensões dos riscos sociais⁴⁴ historicamente construídos, a responsabilidade pública de afiançar algumas seguranças e certezas à população usuária dos serviços socioassistenciais, sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada, deixa nítida a ruptura almejada com atividades complementares à outras políticas públicas, com ações emergenciais, desarticuladas, fragmentadas, de cunho conservador e subsidiário, improvisadas em distribuições eventuais de auxílios financeiros e bens materiais. Ou seja, a tendência em incorporar àquilo que outras políticas setoriais não fazem, colocava a assistência social em sintonia com a tendência à desespecialização e desprofissionalização da ideologia neoliberal.

Adotar a efetivação de seguranças sociais como objetivo significa ainda confrontar com a concepção de que a assistência social é política mediadora de acessos, tornando o/a usuário/a alcançável e ajustável pelas demais políticas, ou é política transversal, ocupando-se das demandas não equacionadas das outras políticas públicas. Esta ótica opera sob o princípio da subsidiariedade e da negação de direitos, diferentemente da responsabilização direta por criar respostas específicas à algumas das necessidades de proteção social da população, considerando a correlação de forças postas da relação capital versus trabalho.

[...] é preciso ter presente que cada política social efetiva um conjunto de direitos; ao não realizá-los cabe a outras instâncias de defesa de direitos humanos e sociais interpelar o não cumprimento de suas responsabilidades e não, à política de assistência social. Isto não significa conformismo, mas significa que a assistência social não pode abrir mão de efetivar as seguranças sociais que estão sob sua responsabilidade, das seguranças sociais que deve afiançar face às desproteções sociais. (BRASIL, 2013a, p. 40).

A NOB SUAS de 2012⁴⁵ dispõe que a função da política de assistência social é a proteção social, inter-relacionada com as funções de prevenção, quais sejam, vigilância socioassistencial e defesa institucional de direitos, superando assim, a visão de que a assistência social só atua depois do problema instalado ou apenas na condição de socorro.

⁴³ Associa-se a vulnerabilidade “a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldades materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de SUAS famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza que não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão” (COUTO; RAICHELIS; YAZBEK, 2010, p. 40).

⁴⁴ “Os riscos provocam padecimentos, perdas, como privações e danos, como ofensas à integridade e à dignidade pessoal e familiar” (SPOSATI, 2009, p. 30).

⁴⁵ Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema. Único de Assistência Social - NOB/SUAS.

A função de vigilância socioassistencial se solidifica na identificação e na análise da incidência territorial das potencialidades e desproteções sociais, advindas desde a fragilidade inerente a vida humana, até aquelas socialmente construídas na produção e reprodução das relações sociais (MUNIZ, 2011). Ou seja, é imprescindível saber quem e quantos são os usuários e usuárias da assistência social, qual é o seu cotidiano, qual é a capacidade de cobertura da rede existente e os padrões de atendimento desse conjunto de provisões. E, da mesma forma, apresentar qual é o tamanho da população não atendida e as dimensões dos danos pelo não acesso às políticas públicas, vislumbrando o planejamento de futuras ações e avaliação das ações realizadas, com uma visão de totalidade das demandas e necessidades de proteção social.

Este diagnóstico socio territorial fundamentado nas dimensões sociais, relacionais, econômicas e políticas é indispensável para a antecipação das situações de riscos sociais presentes no território e definição das responsabilidades dos entes federativos, estimando as suas reais possibilidades, alcances e limites de reparação ou superação das vulnerabilidades e riscos sociais que ameaçam cidadãos e suas famílias.

Assim, os indicadores gerados pela vigilância socioassistencial devem ser aplicados no planejamento, execução, monitoramento e avaliação das atenções socioassistenciais, subsidiando a organização de fluxos e metodologias de trabalho, superando, dessa forma, as atitudes imediatistas e espontâneas que historicamente marcaram a assistência social. Parte-se de pressuposto que a leitura do número de famílias e indivíduos referenciados nos territórios possibilita dimensionar a composição das equipes de referência concursadas para prestar serviços de qualidade às/aos usuárias/os do SUAS, explicitando a capacidade de resposta eticamente responsável da gestão de assistência social (FERREIRA, 2011).

Sinteticamente, é possível afirmar que a vigilância socioassistencial deve medir a gradualidade, o tipo, o volume e os agravos das desproteções sociais nos territórios vividos e a capacidade de enfrentamento do SUAS, sem deixar de “construir a visibilidade de demandas *coletivas* o que dimensiona seu grau de universalidade de cobertura” (BRASIL, 2013b, p. 24).

Para garantir o pleno acesso e fruição de forma igualitária ao conjunto das provisões socioassistenciais, a função de defesa de direitos no SUAS se preocupa com os procedimentos dos serviços socioassistenciais estruturados, regulamentados, articulados e potencializados pela rede socioassistencial para o alcance da concretização de direitos socioassistenciais em contraposição às ações de favor, caridade e benesse.

A garantia de direitos e de condições dignas de vida configura um horizonte para a assistência social concebida como Seguridade Social. Os direitos

sociais devem estar presentes em todo o processo de implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. A perspectiva do SUAS é a da acessibilidade, autonomia, sustentabilidade e protagonismo, não submetendo em nenhuma hipótese o usuário a relações de tutela e subalternização. (BRASIL, 2008, p. 51).

Nesta função, a ampliação da participação da população que demanda a proteção social em espaços públicos onde são realizadas a gestão e provisão da assistência social é o grande desafio para a popularização deste sistema único, para isso as relações entre gestoras/es, trabalhadoras/es e usuárias/os (sujeitos/as protagonistas da rede de serviços) devem ser mais permeáveis, receptivas, em sintonia com a perspectiva democrática e universalizadora do SUAS.

Já a concepção de proteção social normatizada pela NOB SUAS (2012) parte do pressuposto que, ainda que as vulnerabilidades e riscos sociais⁴⁶ sejam identificadas em âmbito individual ou familiar, elas decorrem de determinantes estruturais e conjunturais, incidindo sobre a coletividade, portanto são de responsabilidade pública as respostas concretas no horizonte da universalidade. Sposati (2009, p. 29) explica que proteção social no SUAS “significa prevenção, o que supõe a redução de fragilidade aos riscos, que podem ser permanentes ou temporários, e que passam a fazer parte do exame da questão do enfrentamento dos riscos sociais”.

Proteção Social – o sentido de proteção (*protezione*, do latim) supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais. (SPOSATI, 2009, p. 21)

A autora acrescenta que o trabalho realizado na política de assistência social como garantia social e pública não deve considerar o indivíduo como único responsável pelo enfrentamento de suas desproteções. Não obstante, a finalidade sociopolítica da assistência social supõe que:

[...] estar protegido significa ter forças próprias ou de terceiros, que impeçam que alguma agressão/precarização/privação venha a ocorrer deteriorando uma dada condição. Porém, estar protegido não é uma condição nata, ela é

⁴⁶ “São diversos os fatores que configuram situações de risco e vulnerabilidade social: a ausência ou precariedade de renda; o desemprego e o trabalho informal e inseguro; o acesso frágil ou inexistente aos serviços sociais públicos; a perda ou fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sociofamiliares; as mais diversas discriminações e preconceitos a que estão sujeitos indivíduos, famílias, coletividades, grupos e classes sociais” (BRASIL, 2008, p. 45).

adquirida não como mera mercadoria, mas pelo desenvolvimento de capacidades e possibilidades. No caso, ter proteção e/ou estar protegido não significa meramente portar algo, mas ter uma capacidade de enfrentamento e resistência. (SPOSATI, 2009, p. 17).

Para garantir direitos sociais da população com perspectiva universal, o Estado deve dispor de capacidade política-institucional para operar as funções da assistência social, o que exige investimento de recursos públicos, critérios republicanos e gestão democrática e transparente, com representações da sociedade no controle social.

A proteção social estatal incide nos territórios, onde ocorre a reprodução social da classe trabalhadora e de suas famílias para além dos limites geográficos e administrativos; é onde as desproteções se instalam, operando a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais no cotidiano da população (SPOSATI, 2009).

A territorialização se conecta com a descentralização apontando para um grau maior de aproximação entre a gestão pública e as condições de vida cotidiana da população. Ou seja, a existência de uma rede territorializada de serviços de proteção social “sinaliza de modo inequívoco a direção mais profunda da mudança. É a presença do Estado no território que ganha visibilidade social, comprometendo-o com o atendimento de demandas e direitos da população” (BRASIL, 2008, p. 19).

A PNAS de 2004 afirma que a proteção social devida à população, como parte das atenções da seguridade social, baseada no reconhecimento da cidadania e no respeito à dignidade da pessoa humana, é a que consegue afiançar, no âmbito específico da assistência social, graus crescentes de seguranças de acolhida, renda e convívio das pessoas, vinculando os benefícios socioassistenciais aos serviços gratuitos, articulados, continuados, planejados e que respondam pela atenção das consequências imateriais da vulnerabilidade e pobreza.

A segurança de acolhida é acionada para que nenhum ser humano fique ao relento, desabrigado, abandonado ou exposto à violência, sobretudo em momentos emergenciais, climáticos ou de calamidade pública. O acesso a acolhida envolve a provisão de necessidades humanas como alimentação, pernoite, higienização, vestimentas, cuidados, escuta e se estende a todo o ciclo de vida e situações, incluindo crianças, adolescentes, jovens, mulheres, homens, idosos, pessoas com deficiência, migrantes, refugiados, pessoas em situação de rua, entre outros públicos, atendidos prioritariamente pelo conjunto de serviços da proteção social especial, dada a complexidade das situações apresentadas (BRASIL, 2013a).

A acolhida é demandada ainda por situações em que a separação no âmbito familiar ou comunitário se faz estritamente necessária, por questões de abuso, exploração, violência,

abandono, dependência química, entre outras circunstâncias, exigindo do Estado a manutenção da oferta diversificada de serviços garantidores de condições de sobrevivência, proteção e autonomia.

A segurança de renda significa afiançar condições básicas de sobrevivência em diferentes situações vividas pela sociedade brasileira. É uma das mais clássicas formas de atenção reconhecida como assistência social, pois se refere ao acesso a bens materiais, em objeto ou pecúnia para a garantir a sobrevivência humana e dar condições de reprodução social em padrão digno e de cidadania. Os exemplos mais ilustrativos da segurança de renda é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Bolsa Família e os benefícios eventuais. (Renda emergencial, auxílio natalidade e funeral, entre outros) (BRASIL, 2013a).

Os benefícios garantem a segurança de rendimentos e têm assumido função estratégica no combate à pobreza no país, mas devem ser ofertados de forma integrada aos serviços para que sejam garantidas também as seguranças do convívio, do desenvolvimento da autonomia e da acolhida. (MUNIZ, 2011, p. 16).

A segurança de convívio, que perpassa por todos os serviços tipificados, é a que se contrapõe ao isolamento, confinamento, reclusão e às demais agressões a vida relacional. Tem como foco o trabalho social que amplia as relações de convivência e pertencimento no território e as formas coletivas de participação, apoio e atenção aos ciclos de vida. O campo preventivo e protetivo da segurança de convívio inclui o exercício da sociabilidade, o fortalecimento de vínculos, a ampliação de laços sociais e a afirmação da identidade etária, cultural, étnica, racial e de gênero e do reconhecimento social, incluindo situações de luta e combatendo estigmas, discriminações e a exclusão social, evitando a institucionalização e o rompimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2013a).

A segurança de convívio amplia o campo preventivo da proteção social ao reconhecer a importância do núcleo familiar que se contrapõe às formas institucionais de proteção pela internação em instituição total, expande a proteção social pelo alargamento e fortalecimento de vínculos sociais, desenvolve trabalho social que amplia o universo de relações, informações, referências de pessoas, famílias, grupos, segmentos que se constituem em recursos que contêm possibilidade de reduzir fragilidades no enfrentamento de situações de desproteção ou risco. (BRASIL, 2013a, p. 69).

O âmbito singular da função de proteção da assistência social supõe ainda a vinculação de benefícios materiais a serviços socioassistenciais continuados e não contributivos, a serem garantidos por tempo indeterminado. Em que pese o fato de as provisões materiais terem mais

visibilidade, por se ocuparem de respostas emergenciais às desproteções sociais, a ligação de benefícios e serviços socioassistenciais é considerada pelas estudiosas da área como crucial para a garantia da prevenção e proteção social, primada pelo respeito à dignidade humana. Mais do que isto, parte-se do pressuposto de que a provisão complementar de benefícios somente é considerada uma garantia de direito se está acompanhada da oferta de serviços continuados de proteção social básica e/ou especial.

Assim, privilegiar os benefícios emergenciais ou programas de transferência de renda em detrimento de serviços públicos essenciais para o atendimento integral da população usuária, para além da reprodução material da vida, é optar por um caminho espinhoso de retrocessos no campo desta política pública, pois remete à atenção assistencialista, focalizada e estigmatizadora, que não se organiza pela regência do direito na órbita da política pública. “Esta priorização reforça a concepção daqueles que consideram que a assistência social não é campo de direitos ou de política pública, mas só de ajuda humanitária” (BRASIL, 2013a, p. 30).

Por lidar com diferentes expressões da questão social, o trabalho operado na assistência social possui dimensões complexas, multifacetadas e dinâmicas, emergidas das relações sociais que a provisão material de forma isolada não é capaz de alterar. Na gestão integrada de serviços e benefícios, “as funções da Assistência Social se interpenetram e operam integradamente. Não se constituem (ou não se constituem exclusivamente) em instâncias operadoras, mas em processos de trabalho com resultados para a efetiva realização da proteção social” (BRASIL, 2013b, p. 39).

Na atual conjuntura, aos serviços historicamente estruturados se colocam novas exigências diante de graves situações, sobretudo em face das transformações do mundo do trabalho, de mudanças sociais, demográficas e familiares que exigem novas respostas das políticas públicas, principalmente, quando afetam coletivos mais vulneráveis e que constituem os detentores de direitos à proteção social de Assistência Social. (BRASIL, 2013b, p. 41).

A provisão de benefícios e serviços regulares, com atividades continuadas e organicamente articuladas em torno de objetivos comuns, assim como os programas e projetos socioassistenciais⁴⁷ implicam em financiamento público compatível com as ofertas, espaços físicos, materiais permanentes e de consumo e principalmente gestão democrática que conheça e valorize as bases conceituais do SUAS, além de um amplo e diversificado quadro de

⁴⁷ A LOAS, atualizada em 2011, define programas como ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. (Art. 24). E projetos compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (Art. 25).

trabalhadoras/es especializados e valorizados para que determinadas condições sejam compreendidas e alteradas com planejamento e processos de trabalho qualificados, construídos na relação com as/os usuárias/os e na articulação com outras políticas do campo social e econômico, voltadas a garantia de direitos e de condições dignas de vida.

Ao tratar dos serviços socioassistenciais, sobretudo, é preciso considerar que a qualificação neles investida constitui mecanismo de expressão, transmissão e absorção de valores e concepções alicerçadas no marco legal da seguridade social e na configuração de uma rede de segurança social pública. Em que pese a necessária e devida apropriação de meios tecnológicos na sua operação, nenhum será substitutivo do trabalho humano e de seus aportes éticos e teórico-metodológicos. (BRASIL, 2013b, p. 50).

Dessa forma, a realização dos serviços socioassistenciais está intimamente ligada às/aos trabalhadoras/es sociais, à quantidade e interdisciplinaridade de equipes referenciadas nos territórios e compostas de forma condizentes com o tipo e complexidade dos serviços e principalmente correspondentes com os resultados⁴⁸ esperados da atenção direta às/aos usuárias/os do SUAS, detentoras/es de direitos como cidadãos/ãos.

Dito em outras palavras, as/os trabalhadoras/es e gestoras/es do SUAS ocupam lugar estratégico na concepção, construção e efetivação da política de assistência social, por isso, os processos de trabalho devem estar fundamentados no conjunto de conhecimentos teórico-metodológicos, nas habilidades técnico-operativas e nos pressupostos ético-políticos, que se contraponham às representações sociais de que a assistência social é fruto de bondades pessoais, reatualizadoras de práticas conservadoras e clientelistas que reforçam a subalternidade⁴⁹ incompatível com a lógica democrática.

Como analisa Sposati (2006), os recursos humanos na investigação, na coordenação, avaliação e na decisão são considerados matéria prima e processo de trabalho fundamental. “A assistência social não opera por tecnologias substitutivas do trabalho humano” (SPOSATI, 2006, p. 104). Assim, o “trabalho na assistência social é totalmente dependente da inteligência e do saber da força de trabalho humana” (BRASIL, 2008, p. 35).

⁴⁸ Os resultados a serem alcançados nos serviços socioassistenciais estão descritos como aquisições na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

⁴⁹ Tema tratado pela professora doutora Maria Carmelita Yazbek.

Neste sentido, serão tratadas a seguir das competências⁵⁰, habilidades⁵¹ e valores requeridos das/os trabalhadoras/es e gestoras/es, de acordo com as históricas mudanças na natureza e nas especificidades das diretivas e princípios que orientam e normatizam a composição e o conteúdo articulado, coletivo e interdisciplinar do trabalho social no SUAS.

1.3 O CONJUNTO DE SABERES E COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS REQUISITADOS PARA A EFETIVAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

1.3.1 A atenção profissionalizada posta a serviço da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais

Como já foi mencionada, a gestão integrada e a provisão de benefícios e serviços socioassistenciais, potencializada pelos programas e projetos do SUAS e materializada através dos processos de trabalho só é efetivamente realizada por um conjunto de decisões de cunho político e por ações contextualizadas, segundo postulados éticos, condizentes com a qualificação da prestação de serviços e com o alargamento de direitos na agenda pública.

Em outras palavras, o provimento de serviços e benefícios, no âmbito da política de assistência social, envolvem medidas estratégicas de gestão, definição de prioridades coletivas, alocação de recursos orçamentários e validação de espaços democráticos e participativos que legitimam e dão corpo ao SUAS no contexto de relações sociais mais amplas da sociedade. Ademais, envolvem condições objetivas para o trabalho profissional, além do arcabouço teórico e técnico requisitados para a implementação do SUAS (BRASIL, 2013a).

Como o recorte desta produção acadêmica é a relação estratégica que as equipes de referência efetivam na política de assistência social, assim como o potencial que as/os trabalhadoras/es carregam para o fortalecimento do SUAS, através dos saberes acumulados por diversas categorias profissionais inscritas na divisão social e técnica do trabalho, reforça-se a afirmação de que a Política de Recursos Humanos, denominada como Gestão do Trabalho⁵² e

⁵⁰ “Competência é o substantivo feminino originado do latim *competere* que significa uma aptidão para cumprir alguma tarefa ou função. Sinônimo de conhecimento ou âmbito de jurisdição. Significa, ainda, aptidão, conhecimento ou capacidade em alguma área específica; atributo legal de um juiz ou funcionário que revela a sua capacidade de julgar uma determinada causa; faculdade para apreciar e resolver qualquer assunto, estar capacitado para realizar algo.” (GUERRA *et al*, 2016, p.8)

⁵¹ “Concebemos que competência e habilidade são dois conceitos que estão relacionados. A habilidade é conseguir pôr em prática as teorias e conceitos que foram adquiridos, enquanto a competência é mais ampla e consiste na articulação entre conhecimentos, atitudes e habilidades.” (GUERRA *et al*, 2016, p.8).

⁵² “Para a implementação do SUAS e para se alcançar os objetivos previstos na PNAS/2004, é necessário tratar a gestão do trabalho como uma questão estratégica. A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à

Educação Permanente, consubstancia-se como um elemento constitutivo do SUAS ainda a ser construído, ao lado da descentralização político administrativa, do financiamento e do controle social.

Um aspecto que não pode ser desconsiderado é que as/os trabalhadoras/es desta política, nas esferas direta (servidoras/es públicas/os) e indireta (contratadas/os por organizações sociais) se inserem na condição de assalariadas/os e como tal sofrem da atual configuração do mundo do trabalho⁵³, - incidindo de forma desigual entre a classe trabalhadora, com vínculos muitas vezes não protegidos pelo estatuto público, baixa profissionalização, desvalorização profissional, rebaixamento salarial, jornada elevada, autonomia relativa, interferências político-partidárias, assédio moral, - refletindo a precarização em todos os lugares institucionais que se materializam serviços e benefícios, a flexibilidade, a terceirização, a instabilidade, a intensificação do trabalho e a insegurança, não só pela fragilidade de vínculos, como de ausência de mesas de negociação, de estrutura, de coordenação e de recursos, que apontam para, entre outras questões, os desafios postos à gestão e regulação do trabalho, além da insuficiente formação e desenvolvimento das/os trabalhadoras/es.⁵⁴

Essa não é uma situação de trabalho exclusiva da Política de Assistência Social e tampouco das políticas públicas no Brasil. Trata-se de um quadro muito mais amplo, que tem como marcas a intensificação da precarização e a desregulamentação dos direitos do trabalho em nível mundial. A saída, portanto, são as alianças com os/as demais trabalhadores/as, abandonando a posição endógena e ampliando o leque de estratégias de luta para preservação da vida e do trabalho. (RAICHELIS *et al.*, 2019, p. 252).

Isto posto, pode-se afirmar que a qualificação e a resolutividade na organização e atenções socioassistenciais apontam para a necessidade de investimentos no desenvolvimento das/os trabalhadoras/es sociais, através de estratégias específicas que passam pela incorporação ética e política da defesa do SUAS, junto às lutas coletivas mais gerais questionadoras da dominação e do receituário neoliberal no país.

De acordo com Yazbek (2008), a continuidade do processo político e institucional de mudanças a serem efetuadas no conteúdo e na gestão da assistência social exigem que os/as sujeitos/as profissionais e gestoras/es do SUAS superem a identidade de viabilizadoras/es de

sociedade depende da estruturação do trabalho, da qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.” (FERREIRA, 2011, p.15).

⁵³ “A PNAS reconhece a precarização das condições de trabalho pelo enxugamento da esfera pública do Estado e pelas próprias transformações no mundo do trabalho” (MUNIZ, 2011, p.19).

⁵⁴ A gestão do trabalho no SUAS e a educação permanente será tratada de forma mais aprofundada no III capítulo deste trabalho.

programas sociais para a visão de viabilizadoras/es de direitos. Assim, o “que está em questão é a ressignificação da identidade de trabalhador da assistência social, referenciada em princípios éticos, políticos e técnicos, qualificada para assumir o protagonismo que a implantação do SUAS requer” (BRASIL, 2008, p. 33).

Para a construção desta nova identidade coletiva das/os trabalhadoras/es, assentada nas matrizes conceituais que provocaram rupturas com a herança histórica de personalismos, eventualidade, senso comum e voluntarismos, é preciso uma ampla compreensão da política de assistência social como direito de seguridade social e das diretrizes intrínsecas a ela. Para Yazbek (2014) esta identidade deve ser construída na produção de novos saberes interdisciplinares, na sua complementaridade e em práticas abrangentes e criativas.

Esta construção, alinhada ao enfrentamento estatal das refrações da questão social, realiza-se com aparato público, comando único, controle social, financiamento, com direção de profissionalização das funções de gestão e provimento de serviços, quadros instáveis de pessoal, bem como mecanismos permanentes de qualificação, avaliação e progressão na carreira.

Uma política social do ponto de vista do direito do cidadão não pode ser flutuante, descontínua, ou resultante simbólica da obra de um gestor para que usufrua de vantagens pessoais. Sem dúvida, algumas gestões podem ser mais eficazes, mais impulsionadoras do que outras, mas isto não pode significar que cada gestão desenvolva uma inventividade de nomenclaturas, programas, atenções que simplesmente acabam ao findar o período daquela gestão. (BRASIL, 2013a, p. 17).

Com a institucionalização do SUAS, a preocupação com a continuidade dos serviços e a requalificação do setor público, com espaço próprio e profissionalizado para a gestão estatal de assistência social, foi retomada, em contraposição às ações clientelistas, eleitoreiras e patrimonialistas que marcaram esta política, atingiram as/os trabalhadoras/es sociais e enfraqueceram suas lutas, impedindo na prática a constituição da assistência social como política pública.

A ampliação expressiva da rede socioassistencial, tanto em unidades como em capacidade de atendimento foi acompanhada pelo crescimento expressivo do número de trabalhadoras/es sociais. O Censo SUAS de 2019 apresentou o total de 223.495 trabalhadoras/es nas unidades públicas gestoras e executoras de serviços socioassistenciais.⁵⁵ Com a Lei 12.435

⁵⁵ Pesquisa realizada no site do Ministério da Cidadania em junho de 2020. Este número diz respeito a trabalhadoras/es dos CRAS, CREAS, Centros Pop, Unidades estatais de acolhimento e de Famílias Acolhedoras, Centros-dia e Órgãos Gestores municipais e estaduais. Não constavam no site o número de trabalhadoras/es de Centros de Convivência, Conselhos e Fundos de assistência social.

em 2011, ficou autorizada a aplicação dos recursos federais para pagamento das equipes de referência dos municípios e estados, responsáveis pela organização e oferta dos serviços e benefícios socioassistenciais.

No entanto, este avanço não conseguiu garantir a provisão de pessoal qualificado academicamente e na quantidade necessária à efetivação da gestão e de serviços socioassistenciais com execução de concursos públicos⁵⁶ para assegurar a autonomia e continuidade dos serviços como responsabilidade direta de Estado, combatendo a precarização e a alta rotatividade de profissionais, que compromete significativamente a qualidade dos serviços. Este crescimento também não alcançou a formatação de planos de cargos, carreira e salários em todos os níveis, tampouco a desejada e potente qualificação do trabalho social no SUAS. “De maneira geral, é bastante grande a defasagem técnica e política dos quadros da assistência social, quer em quantidade ou em qualidade, em vista do ausente processo de atualização e educação continuada.” (BRASIL, 2008, p. 31).

A educação permanente como direção de profissionalização da política de assistência social, posta como um dos elementos estruturantes do SUAS, deve ser realizada nas unidades referenciadas ao sistema, garantindo efetivamente ofertas correspondentes as necessidades apresentadas e resultados efetivos nas condições de vida da população detentora de direitos de proteção social, ou seja, após o grande avanço legal e normativo anteriormente descrito, a “qualidade porta a dentro, é o grande desafio a alcançar” (SPOSATI, 2013, p. 37) nas unidades do SUAS.

Na assistência não se desenvolveu ao longo dos anos a cultura do resultado, da resposta concreta em face da necessidade, mas a linguagem do atendimento, do cadastramento, sem o significado palpável e generalizável do que isso significa enquanto acesso real. Há uma dificuldade em materializar o direito também pela dificuldade em se entender o que é direito de proteção social. (BRASIL, 2013a, p. 61).

A palavra qualidade remete a referenciais da lógica mercantil, de excelência do mundo empresarial, de satisfação imediata, da busca por competitividade e a ideia de redução de custos, do “fazer muito com pouco” no contexto de crise estrutural do capitalismo. Diferentemente da qualidade defendida no SUAS, que está associada a parâmetros ético-políticos e a indicadores de avaliação de resultados em termos de acesso, cobertura, universalidade e de incidência nas

⁵⁶ “Entendemos que a defesa do concurso faculta experiências profissionais com maior possibilidade de autonomia profissional, pois o *lôcus* do exercício profissional se dá, possivelmente, longe do clientelismo, protecionismo e mandonismo, que ainda caracterizam muitas das ocupações dos postos de trabalho” (MATOS, 2015, p. 692).

condições de vida da população, com a transparência e o reconhecimento das aquisições que produziram.

A almejada qualidade do trabalho desenvolvido no SUAS se configura em um dos dez direitos socioassistenciais⁵⁷ das/os usuárias/os do sistema, sendo seu cumprimento dever de Estado. Ademais, a necessidade de aprimoramento dos serviços, assegurado por meio da educação permanente das/os trabalhadoras/es, esteve presente nas deliberações pactuadas em praticamente todas as Conferências Nacionais de Assistência Social e demais fóruns deliberativos, enquanto espaços de lutas e enfrentamento de interesses antagônicos, na explicitação de demandas da população.

Os direitos socioassistenciais fazem parte da legislação protetora da dignidade do ser humano⁵⁸, derivada das lutas sociais históricas e se assentam na consolidação das proteções sociais básica e especial, decorrentes dos serviços e benefícios prestados e que procuram romper com o velho modelo assistencialista, pautado em práticas conservadoras e preconceituosas na assistência social.

Por este ângulo, a qualificação dos serviços socioassistenciais é medida pela efetivação das respostas dadas por àqueles que as requisitaram, por isso os direitos devem ser conhecidos, defendidos e reclamáveis pela população, traduzindo-os em proteção social não contributiva e ao mesmo tempo enfrentando a crença de que as/os usuárias/os do sistema único exigem pouco ou merecem pouco, quando na verdade desconhecem os padrões aceitáveis de qualidade dos serviços públicos. Assim reitera-se que “a qualidade a ser construída – tanto nas ações de gestão, como na atenção direta aos usuários –, é fruto de conhecimentos produzidos por seus trabalhadores. Desse modo, os conhecimentos produzidos são de usufruto coletivo” (FERREIRA, 2011, p. 44).

Esta forma de planejamento e implementação de ações de profissionalização, formação e desenvolvimento de trabalhadoras/es está inserida em um contexto contraditório de difíceis desafios para as políticas públicas, que se encontram constantemente ameaçadas, pelo cenário atual muito tensionado entre diferentes projetos políticos, de intensa ampliação de demandas sociais e retração do Estado, que reflete a correlação das forças em confronto.

⁵⁷ O Decálogo dos Direitos Socioassistenciais foi aprovado na V Conferência Nacional de Assistência Social em 2005, estabelecendo, entre outros, o direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso; o direito à informação, à participação nos processos de gestão e tomada de decisão e à oferta qualificada de serviços.

⁵⁸ Bobbio (1992) conceitua os direitos humanos por gerações, nesta definição os direitos socioassistenciais possuem sua gênese na segunda geração a dos direitos sociais, que foram conquistados em lutas históricas por melhores condições de trabalho, mas espalha-se para a terceira geração ao proteger também segmentos específicos (BRASIL, 2013a).

Neste cenário, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS de 2006 (NOB-RH SUAS) se configura como um importante marco institucional de gestão pública de trabalho na política de assistência social, pois disciplina sobre a qualificação dos serviços em espaços compartilhados de reflexão crítica sobre as situações de trabalho. Dispõe acerca da valorização e do lugar institucional das/os trabalhadoras/es do SUAS, reconhece as especificidades do trabalho social e detalha a necessária profissionalização e composição de equipes interdisciplinares estáveis, postas a serviço da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais, através de processos interventivos que fortalecem a prática democrática e o protagonismo das/os usuárias/os.

A NOB-RH SUAS destaca ainda as ações relativas à despreciação das relações e vínculos trabalhistas⁵⁹, das condições de trabalho e prevê a garantia de capacitação no formato de educação permanente para o aprimoramento e assimilação dos conhecimentos científicos e tecnológicos de gestoras/es, trabalhadoras/es, dirigentes de organizações e conselheiras/os de assistência social, sobre os direitos socioassistenciais devidamente expressos nos Planos Estaduais de Educação Permanente, submetidos ao controle democrático dos conselhos e a instâncias de pactuação.

Em que pese o fato da concretização da NOB-RH SUAS ainda ser um grande desafio, “se considerarmos as dificuldades para a sua aprovação e os entraves para sua implementação nos estados e municípios.” (RAICHELIS, 2011, p. 40). O respaldo desta normativa é bastante importante ao enfatizar a necessária integração entre as ações socioassistenciais, apontando para o diálogo interdisciplinar que aproxima contribuições e saberes específicos oriundos de diferentes profissões que compõem as equipes de referência no SUAS e para o desenvolvimento de formação para e pelo trabalho nos espaços sócio-ocupacionais.

Um importante avanço trazido ainda pela NOB-RH/SUAS foi a definição da composição das equipes de referência dos CRAS, CREAS e dos serviços de acolhimento de alta complexidade, tornando claro quais e quantos profissionais devem compor essas equipes, conforme porte populacional, nível de gestão e número de famílias referenciadas ou indivíduos atendidos. (MUNIZ, 2011, p. 20).

⁵⁹ Um exemplo da precarização de vínculos trabalhistas é a contratação temporária de trabalhadoras/es por pregão eletrônico, além da intensificação do trabalho pela composição insuficiente de equipes; “definição de equipes sem perfil adequado, baixos e imorais salários; ampliação de demandas inerentes às equipes técnicas do sistema de justiça, segurança pública, saúde e educação; demandas territoriais ampliadas pela ausência de planejamento, gerando superexploração, desgaste emocional e mesmo danos de saúde mental; práticas gerenciais burocráticas e “produtivistas”, descaracterizando os objetivos dos serviços; ausência de registros, avaliações participativas; instalação de equipamentos sem acessibilidade e condições materiais de funcionamento; entre outros aspectos.” (SILVEIRA, 2011, p.15).

As equipes de referência são formadas por profissionais e diferentes formações, de nível superior,⁶⁰ médio e fundamental⁶¹, que possuem objetivos comuns e interdependentes, sendo compostas preferencialmente por servidoras/es concursadas/os⁶², responsáveis pela organização e oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social, levando em consideração o número das famílias e indivíduos referenciados por porte de municípios, tipos de atendimentos, aquisições e direitos que devem ser garantidos às/aos usuárias/os.

Já a interdisciplinaridade subentende a superação da abordagem tecnicista, independente e fragmentada, através de uma aproximação dinâmica, consciente, complementar e ativa que contribui para a partilha de saberes, para o reconhecimento das diferenças e para a articulação dos instrumentos de conhecimento contextualizados, preparados para construir resultados tecnicamente responsáveis às questões complexas e diversificadas.

Ao enfatizar o trabalho interdisciplinar, pressupõe-se também um trabalho coletivo, cooperado e de perspectiva de atendimento igualmente coletiva, sendo capaz de oferecer algumas respostas qualificadas aos efeitos da questão social que, sendo produto e cria do modo de produção capitalista, não podem ser enfrentados de forma moralizante e de responsabilidade individual (MATOS, 2015).

Ou seja, esta forma de trabalho não condiz com ações técnicas que buscam solucionar determinados problemas de forma pontual ou fragmentadas. Só conseguiremos modificar as situações que nos incomodam se tivermos juntas/os e para isso, o processo de trabalho deve ser organizado condizente com a proposta em pauta: a coletividade. A coletividade aqui é entendida como algo pertencente a várias pessoas (MARTINS; PAULA, 2018, p. 5).

Assim, espera-se que os conhecimentos, as habilidades e os valores das/os integrantes destas equipes interdisciplinares se complementem e que as responsabilidades de definir estratégias para alcançar os objetivos comuns possam ser assumidas de forma a acolher as

⁶⁰ A Resolução CNAS 17/2011 ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, quais sejam: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Musicoterapeuta, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta Ocupacional.

⁶¹ A Resolução CNAS 9/2014 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.

⁶² “Na verdade, não teria sido necessário que os principais marcos regulatórios do SUAS reiterassem tantas vezes a necessidade do concurso público como instrumento de recrutamento e seleção de pessoal para execução das atividades de gestão e execução dos serviços socioassistenciais, se não fosse o passado histórico de ‘desprofissionalização e de atuação com base em estruturas improvisadas e descontínuas’ (RAICHELIS, 2010, p. 760) que marcaram a Assistência Social.” (MUNIZ, 2011, p.21).

necessidades de um determinado número de usuárias/os e suas famílias, com os quais se constroem vínculos relacionais, gerando as aquisições a serem afiançadas por diferentes serviços socioassistenciais, de proteção social básica e especial.

A construção de processos de trabalho consubstanciados no estabelecimento de vínculos e compromissos com a população usuária dos serviços socioassistenciais além de requerer novos conhecimentos, habilidades e atitudes por parte de gestoras/es e trabalhadoras/es do SUAS, conforme será tratado no próximo item, aproxima-se da luta pela democratização e universalização das políticas públicas, da defesa intransigente dos direitos sociais e humanos, tendo como horizonte a perspectiva de processos emancipatórios, sem desconsiderar o processo de dominação das relações sociais, os diversos interesses em disputa na sociedade e a correlação com as determinações macroscópicas da questão social.

1.3.2 Os conhecimentos, habilidades e atitudes requisitados das/os trabalhadoras/es do SUAS

Conforme exposto anteriormente, a política pública de assistência social, reconhecida na Constituição Federal de 1988, tem sido objeto de intensa regulação dos mecanismos de gestão, processos de trabalho, financiamento e controle social, especialmente depois de 2004, com a publicação da Política Nacional de Assistência Social, que deu início ao processo de institucionalização do SUAS no país.

Este formato de política pública como um sistema único, de responsabilidade estatal, que dinamiza os processos de democratização e de qualificação do acesso aos direitos, tem demandado novos saberes, a partir de um trabalho coletivo por parte das/os profissionais que operam o SUAS, pois em sua primeira fase de expansão⁶³ imprimiu mudanças de concepção e atuação, não somente da gestão, como também do provimento dos serviços, programas, projetos e benefícios. Tais mudanças, buscaram alterar fortemente as práticas e as formas de trabalho social, enfraquecendo as marcas históricas de descontinuidade e de residualidade das ações combinadas com o assistencialismo e a cultura do favor, devendo expressar para a população, as aquisições esperadas dos serviços socioassistenciais (MUNIZ, 2011).

⁶³ Considera-se como a primeira fase do SUAS o período em que o I Plano Decenal, intitulado “SUAS-Plano 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social” esteve em vigor, consubstanciando um conjunto de metas e compromissos em âmbito nacional. O Plano foi deliberado na Conferência Nacional de Assistência Social de 2005 e ficou em vigência até 2015, quando foi aprovado o II Plano Decenal (2016-2026): “Proteção Social para todos (as) os (as) brasileiros (as)”, que se configura como a segunda fase de expansão do SUAS no país, ainda em construção (SILVEIRA, 2011).

Todo este processo tem requisitado “expertises” para responder às desproteções sociais advindas desde a fragilidade inerente a vida humana, até aquelas socialmente construídas nas relações sociais, de modo que a atuação das/os trabalhadoras/es esteja em consonância com os avanços da legislação reguladora da assistência social, implicando em profunda reflexão dos fundamentos teóricos, técnicos, políticos e operativos, visando à qualidade dos serviços e a ampliação do conteúdo e do alcance do Sistema Único de Assistência Social (MUNIZ, 2011).

As novas requisições para o trabalho na assistência social exigem a capacidade de exercer a autonomia, a crítica e a criatividade, nos processos de desenvolvimento de protagonismo, autonomia e participação no projeto de ampliação de direitos e dos mecanismos democráticos com a reestruturação do setor público na assistência social. (SILVEIRA, 2011, p. 30).

Neste sentido, as demandas produzidas por necessidades sociais impostas pela questão social - historicamente colocadas por interesses antagônicos das classes sociais - e a forma de responder a elas com aparato técnico e institucional se encaminha para a questão das competências profissionais, que, conforme sistematiza Terra (2000, p. 37), no sentido etimológico, “diz respeito à capacidade de apreciar, decidir ou fazer alguma coisa”.

Na mesma linha, Matos (2015) afirma que ser competente é saber articular as dimensões ético-política, teórico-metodológica e técnico-operativa, ou seja, não se trata de mérito individualizado ou estratégia empresarial de polivalência para o aumento da produtividade de trabalhadoras/es, mas sim de resultado de um coletivo de profissões, que se retroalimentam de produções intelectuais, acadêmicas e da organização político-institucional.

Todavia, a responsabilidade pela efetivação do SUAS não pode repousar exclusivamente em suas trabalhadoras e trabalhadores (MATOS, 2015), mas sim em um conjunto de medidas estratégicas, que, com os outros eixos estruturantes do sistema, garantem as condições éticas e técnicas do trabalho social e a requalificação do setor estatal, quais sejam: financiamento público, comando único em cada esfera governamental, descentralização, gestão do trabalho, educação permanente e controle social.

O direito da sociedade de se fazer valer dos serviços do Estado não pode ser concretizado por meio da diminuição dos direitos do trabalhador, pois isto seria o mesmo que excluí-lo da condição de membro dessa mesma sociedade, ou colocá-lo em uma situação de subcidadania. (MUNIZ, 2011, p. 29).

A perspectiva individualista, gerencial e competitiva do conceito de competência desconsidera as determinações sociais, econômicas e políticas do mundo do trabalho e visa a produtividade necessária à concorrência na economia mundial e ao lucro desenfreado. Nesta linha, a lógica que impera é a meritocrática, de acesso limitado aos postos de trabalho, acrescida da lógica instrumental, gerencial e produtivista, em que as habilidades práticas e tecnológicas se sobrepõem ao conhecimento intelectualizado, levando a naturalização da desigualdade, a polivalência, a desespecialização, bem como à desprofissionalização e enxugamento dos postos de trabalho, além da insegurança e do sofrimento do conjunto de trabalhadoras/es (MUNIZ, 2011).

A desprofissionalização ocorre sempre que o trabalhador deixa de atuar dentro da esfera de saberes, atividades, responsabilidades e referenciais próprios de sua profissão, que são negociados em acordos coletivos e corporativos, e passa a desempenhar papéis e funções próprios de outras áreas e ocupações com consequências para a sua (des)qualificação profissional. (MUNIZ, 2011, p. 32-33).

No mundo empresarial, o modelo de gestão por competências está ainda relacionado ao controle da/o trabalhador/a, a fiscalização de seu desempenho individual no trabalho, podendo se transformar em mais um meio de exploração e de destruição dos coletivos de trabalhadoras/es. Aqui a polivalência se faz necessária à adaptabilidade às mutações dos processos produtivos, de modo que as competências profissionais estejam totalmente voltadas para a competitividade no mercado. “O ‘capital humano’ das empresas precisa ser constantemente mobilizado e atualizado para garantir o diferencial ou a ‘vantagem competitiva’ necessários à desenfredda concorrência na economia internacionalizada.” (DELUIZ, 2001, p. 2). Nesta lógica ganha força também a ideologia do empreendedorismo, que faz o cidadão se auto responsabilizar pelo próprio sucesso, acabando por ocultar as relações de classe e servindo à funcionalidade do capitalismo.

Na visão crítica adotada pelo SUAS para o uso do termo competência, conforme explica MUNIZ (2011), destacam-se as diferentes dimensões do trabalho profissional, com reforço para a valorização do/a trabalhador/a e para os resultados do trabalho coletivo, por sua condição de favorecer o desenvolvimento de habilidades sociais e éticas, a interdisciplinaridade e a lógica da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais.

[...] o conceito de competências profissionais será adotado no escopo das concepções que fundamentam o SUAS. Assim, ao invés de competição e

desprofissionalização, busca-se garantir a interdisciplinaridade que respeita as competências específicas de cada profissão; ao invés da premiação aos mais produtivos, a justiça social; ao invés da tecnologia, a cidadania; ao invés da lógica do mercado competitivo, busca-se a lógica dos direitos sociais. (MUNIZ, 2011, p. 33).

Portanto, estas competências socioprofissionais e atribuições legalmente regulamentadas exigem esforços coletivos, individuais e permanentes para o desenvolvimento de conhecimentos, domínio de informações e habilidades, construção de consensos e alianças, bem como adesão de novos valores, práticas e atitudes para o aprimoramento e consistência do SUAS, com vistas ao alargamento da agenda pública de direitos.

Ademais, o conceito de competências adotado pelo SUAS não se fundamenta na lógica mecanicista, pelo contrário implica as/os trabalhadoras/es a assumir responsabilidades frente a situações de trabalho complexas, o que exige um conjunto de conhecimentos e habilidades profissionais forjados nos influxos das transformações societárias, porém, mais do que isso, requer postura ética e política, pois impõe às/aos trabalhadoras/es da assistência social a superação da atuação como controladoras/es individuais de famílias, identidade alimentada durante longo período pela via da assistência social e que somente reforçava a subalternidade (MUNIZ, 2011).

A questão central é que o trabalho desenvolvido na assistência social tende a ser funcional à reprodução da subalternidade, sustentando-se em matrizes conservadoras, ainda que os direcionamentos dos projetos profissionais fundamentais afirmem um projeto político democrático. As consequências são amplamente conhecidas e alimentam o histórico de clientelismo e “primeiro damismo”; a centralidade na microatuação para o controle do espaço privado, das singularidades; as práticas orientadas pelas evidências empíricas, do senso comum e dos tipos ideais de comportamento dos indivíduos; o controle social burocratizado e aprisionado, juntamente com o usuário, no poder simbólico de quem detém o domínio. (SILVEIRA, 2011, p. 18-19).

Esta mesma autora considera que as relações conservadoras somente poderão ser superadas com rigor teórico-metodológico e direção ético-política, o que encaminha para necessidade da educação permanente, a partir do cotidiano de trabalho no SUAS, resultando no desenvolvimento de competências específicas e compartilhadas, construídas com a participação ativa de trabalhadoras/es de nível superior, médio e fundamental, integrantes das equipes de referência.

Isto posto, este trabalho procurou elencar logo abaixo, sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, algumas competências identificadas pelo amadurecimento teórico das pesquisas da área como indispensáveis para a garantia qualificada de serviços e benefícios no âmbito do SUAS, nas dimensões ético-políticas, técnico-operacionais e teórico-metodológicas que se entrelaçam e se auto implicam nos processos de trabalho qualificados⁶⁴, com reais possibilidades de interferir nos processos políticos e institucionais e de apresentarem a resolutividade compreendida pelo modelo de seguridade social.

a) Dimensão teórico-metodológica

Para o desenvolvimento desta argumentação, parte-se dos conhecimentos básicos na dimensão teórico-metodológica, pois as intervenções práticas necessitam de saberes que são explicativos, fundantes e outros que são interventivos (GUERRA, 2005), lembrando sempre que as dimensões ético-políticas, técnico-operacionais e teórico-metodológicas não são formas fixas e autônomas, ao contrário, “são instâncias interatuantes, ainda que possa haver, em situações determinadas, na realização de determinada competência e/ou atribuição profissional, o predomínio de uma sobre a outra” (GUERRA, 2012, p. 39).

A dimensão teórico-metodológica possibilita relacionar as características singulares de uma dada situação com as construções teórico-metodológicas que sustentam e legitimam as estratégias de intervenção. Conforme sistematiza Guerra (2012),

[...] todo fazer precisa de um conhecimento existente e requisita um novo conhecimento. Necessita de um conjunto de pressupostos e orientações não apenas de natureza teórica, mas, também baseado em outros tipos de saberes instrumentais e na experiência, que nem pode ser descartada tampouco venerada. Necessita, também, de componentes valorativos que permitam a escolha dentre as alternativas concretamente existentes. (GUERRA, 2012, p. 56).

Nesta esteira, a exigência do arcabouço teórico-metodológico deverá ser mais ou menos aprofundada dependendo do cargo e atribuição desenvolvida (MUNIZ, 2011). Assim, as requisições às/aos gestoras/es e trabalhadoras/es do SUAS não são competências individualizadas, mas sim coletivas e interdisciplinares, considerando a estreita relação entre trabalho e educação permanente e sempre colocada a serviço da população atendida, quais sejam:

⁶⁴ Esta produção não opera a falsa lógica de separação entre teoria e prática, entre investigação e intervenção, entre ética e política.

- Leitura crítica e atenciosa da realidade estabelecendo os nexos das intervenções profissionais com as determinações sócio-históricas e estruturais da questão social, atentando para os movimentos contraditórios das relações sociais em sua totalidade, sem mascará-los. Neste sentido, é imprescindível também o conhecimento das ciências sociais que permitem análises de conjuntura e suas expressões;
- Compreensão da trajetória das políticas sociais, da organização do sistema de proteção social brasileiro, do qual a assistência social faz parte, juntamente com a saúde e a previdência social e da responsabilidade pública estatal pela seguridade social, com coordenação e regulação em cada esfera de governo, conforme preconiza a carta constitucional em vigor desde 1988;
- Conhecimento dos pactos federativos, das relações do Estado com a sociedade civil, sobretudo através de instrumentos participativos como os conselhos deliberativos, conferências nas três esferas de governo e instâncias de pactuação e negociação;
- Conhecimento da arquitetura processual e organizacional do SUAS e de sua natureza para o reforço da ruptura com o modelo assistencialista de política pública e a adoção definitiva do modelo de seguridade social garantidor de proteção e direito social (FLEURY, 2005);
- Conhecimento dos direitos sociais expressos nas normativas legais que envolvem os diferentes segmentos atendidos pelo SUAS como crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, entre outros para mediação destes direitos com as necessidades sociais da população;
- Domínio dos Dez Direitos Socioassistenciais dispostos no Decálogo da V Conferência Nacional de Assistência Social, bem como das seguranças a serem afiançadas pelos serviços socioassistenciais expressas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, na perspectiva de defesa e garantia de direitos;
- Entendimento das relações entre as diferentes unidades que compõem o SUAS, da referência e contrarreferência entre os serviços de proteção social básica e especial a ser pactuada nos fluxos de atendimentos nos territórios, garantindo a integralidade das ofertas do SUAS, juntamente com a relação complementar

com as outras políticas intersetoriais e o sistema de justiça, superando a fragmentação e a verticalidade das ações;

- Conhecimento das necessidades, demandas, potencialidades e habilidades apresentadas pelos indivíduos e famílias que se constituem as/os usuárias/os do SUAS e dos territórios onde vivem; (MUNIZ, 2011) levando em consideração as múltiplas relações dos territórios populacionais, a trajetória de vida das famílias, suas diversas formas de organização, culturas, interesses, o campo de tensões e disputas das políticas sociais e o contexto atual da sociedade. A vigilância socioassistencial é o canal privilegiado para ampliar esta compreensão (MARTINS; PAULA, 2018);
- Produção de conhecimento e reflexão, através de realização de pesquisas sociais e diagnósticos socioterritoriais que subsidiem a formulação de indicadores e qualifiquem a intervenção planejada profissional para a materialização do compromisso político com as/os usuárias/os, este conhecimento deve estar assentado no pensamento crítico, no compartilhamento de saberes e em valores éticos materializados em posicionamentos, atitudes e práticas compatíveis com as diretivas do SUAS;
- Conhecimento das concepções que fundamentam a metodologia de trabalho social com famílias, considerando suas configurações contemporâneas, na perspectiva coletiva e aqui a educação permanente no SUAS faz toda a diferença. Por este motivo, o trabalho social com famílias e indivíduos não diz respeito apenas à equipe de referência das unidades que ofertam os serviços socioassistenciais, mas também à gestão, nas diferentes esferas governamentais (MARTINS; PAULA, 2018);
- Conhecimento das metodologias de planejamento e controle financeiro na administração pública para a elaboração de instrumentos orçamentários e financeiros na lógica de gerenciamento do SUAS, que defende a ampliação do Estado, portanto volume suficiente de recursos para ampla cobertura em todo o Brasil;
- Compreensão dos processos de gestão, monitoramento e avaliação de resultados das políticas públicas e a sua materialização em serviços, programas, projetos e benefícios tanto diretos como os realizados por organizações sociais,

considerando o compromisso político com as/os usuárias/os e os mecanismos democráticos de realização de direitos;

b) Dimensão ético-política

A dimensão ética como um produto histórico, social, econômico e político é a que dá direção ao SUAS e a efetivação de direitos socioassistenciais, exigindo a pactuação de compromissos para o fortalecimento da cultura de gestão democrática e organizativa de processos participativos que qualificam a proteção social.

É preciso, pois resistir coletivamente ao mero produtivismo quantitativo, medido pelo número de reuniões, número de visitas domiciliares, número de atendimentos, número de cadastros, sem que o profissional tenha clareza do sentido e da direção social ético-política do trabalho coletivo. (RAICHELIS, 2011, p. 56).

Neste sentido, a dimensão ético-política circunda o cotidiano de trabalho no SUAS, pois este está inserido em um movimento contraditório onde a visão tradicional e reacionária disputa espaço com os valores democráticos e participativos, enxergando as/os usuárias/os como sujeitos/as de direitos e não como apenas destinatárias/os de programas sociais. Assim, a dimensão ético-política significa assumir valores que conduzem a lutas coletivas mais amplas por emancipação política.

Não há uma ilha em relação à ética, mas está influenciada e influencia todo um campo ético político da sociedade como um todo. Nessa linha, a ética não está no campo intencional apenas, nem intelectual apenas, nem filosófico apenas, mas ela se materializa no cotidiano, no âmbito dos serviços, pois está ancorada no compromisso. (RIZZOTTI, 2014, p. 61).

A ética do trabalho social no SUAS preconiza a assunção de perfis críticos e propositivos que demandam rigor teórico-metodológico e compromisso político com as/os usuárias/os, neste sentido, o conhecimento e os princípios éticos das profissões que compõem o SUAS podem ser incorporados nas técnicas e procedimentos para qualificação da gestão e do provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais, sobretudo quando convergem e complementam os princípios políticos do SUAS e não os excluem (FERREIRA, 2011). “No SUAS à medida para um julgamento ético é o quanto uma ação ou decisão se aproxima ou se afasta do direito dos cidadãos-usuários” (FERREIRA, 2014, p. 114).

Além da observância dos códigos de ética e regulamentações das profissões integrantes, conforme a Resolução CNAS 17/2011, o SUAS estabeleceu seus próprios princípios éticos orientadores das intervenções de competências profissionais. De acordo com a NOB RH SUAS, são princípios éticos, que se forjam na ruptura com o conservadorismo e que resguardam os direitos da população usuária dos serviços e benefícios de assistência social:

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, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e 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 a 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 do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios; i) Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses; j) Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados. (BRASIL, 2006, *on-line*).

Na mesma perspectiva de orientar as estratégias profissionais associadas aos direitos socioassistenciais, a NOB SUAS de 2012 reitera em seu artigo 6º os postulados éticos para a oferta qualificada da proteção socioassistencial e acrescenta valores coletivos e princípios subjacentes ao SUAS, possibilitando a construção de uma identidade de trabalhador/a do SUAS capaz de unificar a intervenção de diversas categorias, sem desconsiderar suas especificidades:

I - defesa incondicional da liberdade, da dignidade da pessoa humana, da privacidade, da cidadania, da integridade física, moral e psicológica e dos direitos socioassistenciais; II - defesa do protagonismo e da autonomia dos usuários e a recusa de práticas de caráter clientelista, vexatório ou com intuito de benesse ou ajuda; III - oferta de serviços, programas, projetos e benefícios públicos gratuitos com qualidade e continuidade, que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais; IV - garantia da laicidade na relação entre o cidadão e o Estado na prestação e divulgação das ações do SUAS; V - respeito à pluralidade e diversidade

cultural, socioeconômica, política e religiosa; VI - combate às discriminações etárias, étnicas, de classe social, de gênero, por orientação sexual ou por deficiência, dentre outras; VII - garantia do direito a receber dos órgãos públicos e prestadores de serviços o acesso às informações e documentos da assistência social, de interesse particular, ou coletivo, ou geral - que serão prestadas dentro do prazo da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação - LAI, e a identificação daqueles que o atender; VIII - proteção à privacidade dos usuários, observando o sigilo profissional, preservando sua intimidade e opção e resgatando sua história de vida; IX - garantia de atenção profissional direcionada para a construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade do usuário; X - reconhecimento do direito dos usuários de ter acesso a benefícios e à renda; XI - garantia incondicional do exercício do direito à participação democrática dos usuários, com incentivo e apoio à organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando práticas participativas; XII - acesso à assistência social a quem dela necessitar, sem discriminação social de qualquer natureza, resguardando os critérios de elegibilidade dos diferentes benefícios e as especificidades dos serviços, programas e projetos; XIII - garantia aos profissionais das condições necessárias para a oferta de serviços em local adequado e acessível aos usuários, com a preservação do sigilo sobre as informações prestadas no atendimento socioassistencial, de forma a assegurar o compromisso ético e profissional estabelecidos na Norma Operacional Básica de Recurso Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS; XIV - disseminação do conhecimento produzido no âmbito do SUAS, por meio da publicização e divulgação das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários e trabalhadores, no sentido de que estes possam usá-las na defesa da assistência social, de seus direitos e na melhoria da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios; XV - simplificação dos processos e procedimentos na relação com os usuários no acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, agilizando e melhorando sua oferta; XVI - garantia de acolhida digna, atenciosa, equitativa, com qualidade, agilidade e continuidade; XVII - prevalência, no âmbito do SUAS, de ações articuladas e integradas, para garantir a integralidade da proteção socioassistencial aos usuários dos serviços, programas, projetos e benefícios; XVIII - garantia aos usuários do direito às informações do respectivo histórico de atendimentos, devidamente registrados nos prontuários do SUAS (BRASIL, 2012, *on-line*).

Não obstante, ratifica-se nesta produção acadêmica as dimensões ético-políticas a serem apresentadas pelas diferentes equipes do SUAS, bem como a importância das escolhas das estratégias, das práticas políticas de ação e dos valores e princípios éticos que nelas devem estar consubstanciadas, ancorando toda a reflexão e apoiando a intervenção conjunta e partilhada dos profissionais no campo da assistência social:

- Necessidade de que as/os trabalhadoras/es e gestoras/es se entendam enquanto agentes públicos e tenham ações pautadas pelos princípios da ética

pública⁶⁵, superando personalismos, rompendo “com o entendimento e a prática de que o campo da gestão da assistência social é assunto de primeira-dama”. (BRASIL, 2013a, p. 51);

- Compromisso com a prestação de serviços de qualidade, na perspectiva de direitos, rompendo com ações parciais, amadoras, incompletas e descontínuas;
- Envolvimento com valores defensores da vida, da dignidade humana, da liberdade, igualdade e justiça, assumindo uma postura crítica que não banalize as demandas apresentadas pelas/os usuárias/os, levando em consideração o contexto de inseguranças, riscos e violências;
- Comprometimento com valores democráticos, com a afirmação de direitos e com processos emancipatórios da população, bem como o fortalecimento dos espaços de debate, negociações e o exercício do controle social em detrimento de valores individualistas e práticas “autoritárias ou disciplinadoras, que individualizam, moralizam, patologizam ou judicializam a questão social” (RAICHELIS, 2011, p. 61).
- Empenho na construção de vínculos com as/os usuárias/os, enxergando-os como sujeitas/os de direitos, ancorados em seus valores, pensamentos e estratégias diversificadas de sobrevivência;
- Implantação de estratégias de negociação permanente para dirimir conflitos e estabelecer consensos com diferentes segmentos da força de trabalho, “ampliando cada vez mais os espaços decisórios com a devida revisão dos modelos gerenciais pautados em resultados quantitativos e práticas disciplinares;” (RIZZOTTI, 2011, p. 81).
- Uso da informação e cuidado com os registros gerados (prontuário SUAS, cadastro único para programas sociais), com fidedignidade e transparência para dimensionar necessidades e impulsionar o planejamento, promovendo o controle por parte da/o cidadã/ão, deixando mais evidentes as responsabilidades, ações e omissões dos agentes públicos, tendo em vista a universalização dos serviços socioassistenciais; (FERREIRA, 2011).
- Disponibilização de registros administrativos e prontuários de atendimento às/aos usuárias/os quando desejarem conhecê-los, bem como a devolução de informações colhidas em estudos e pesquisas; “Conhecer e dialogar sobre o

⁶⁵ Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

conteúdo do seu prontuário de atendimento é direito das famílias e indivíduos usuários do SUAS. Por isso, produzir e compartilhar informações são formas de proteger o cidadão. Informar também é proteger.” (FERREIRA, 2014, p. 118).

- Identificação e respeito da diversidade de raça/etnia, gênero, orientação sexual, religião, ciclos de vida, costumes, tradições, superando preconceitos com base em conhecimentos científicos e em perspectivas emancipatórias para o ser social;
- Incentivo a participação social ativa das/os usuárias/os nas decisões institucionais, tanto nos processos de diagnóstico, como no planejamento e avaliação sistemática das ações, de modo que possam reivindicar direitos, materializados nos serviços públicos prestados;
- Contribuição para a organização política e mobilização das/os usuárias/os, para que assumam o lugar de protagonistas de suas ações e mudanças, integrando lutas sociais mais amplas por direitos na sociedade de classes; para isso, é necessário o conhecimento “dos processos organizativos e de mobilização de grupos e das comunidades, contemplando, de modo especial, as populações que habitam as periferias” (CARVALHO; SILVEIRA, 2011, p. 163).
- Superação da cisão entre os que pensam, planejam e os que executam que acaba desvalorizando o/a trabalhador/a da linha de frente, bem como do trato subjetivo e individualista típico das marcas históricas no campo da gestão da assistência social, “tecendo relações interdisciplinares, através das quais possam estabelecer-se nexos políticos e novas correlações de forças”; (GUERRA, 2005, p. 151).
- Competência para perseguir a autonomia profissional na tomada de decisão, propor e refletir sobre os processos de trabalho, exercer sua capacidade crítica, criativa e reflexiva; negociar com as instituições e organizações sociais, defender projetos societários que ampliem o acesso aos direitos socioassistenciais, seu campo de trabalho e sua autonomia técnica, atribuições e prerrogativas profissionais (RAICHELIS, 2011).
- Traçar estratégias profissionais que priorizem a coletivização das demandas e a participação ativa das/os usuárias/os, no sentido de reverter relações autoritárias e tuteladoras que contribuem para a subalternização da população (RAICHELIS, 2011).

c) Dimensão técnico-operativa

A qualificação dos serviços desenvolvidos no SUAS se relaciona com a dimensão técnica e os saberes interventivos adquiridos tanto na escola formal e como nos próprios processos de trabalho refletidos em situações concretas. A qualificação técnica e operativa passa necessariamente pela garantia de condições objetivas, políticas e institucionais das unidades socioassistenciais, favorecendo os processos de trabalho social, rompendo com a precariedade de vínculos que se reflete na descontinuidade e fragmentação das ações, na cultura do voluntariado, fragilizando a garantia de direitos.

Conforme explica Guerra (2005, p. 149), “aqui, a vontade é racionalmente orientada a um fim, o que exige um conhecimento, ainda que aproximado, da realidade imediatamente dada. Mas exige também valores, habilidades e atitudes”. Ou seja, a dimensão pratica quando é apartada das demais dimensões, torna-se presa fácil do pragmatismo, imediatismo e superficialidade, funcionais à hegemonia de projetos que sustentam a concentração de riqueza e poder (GUERRA, 2012).

O nosso entendimento é o de criticar e denunciar, mas também de apontar as possibilidades de ação que uma realidade sócio-histórica porta, considerando que o conhecimento que se limita à crítica é meramente especulativo, vazio e leva à impotência. (GUERRA, 2005, p. 151).

Nesta perspectiva o trabalho social no SUAS requer das equipes de referência a articulação de teoria e prática que se materializa na competência técnica exigindo:

- Destreza do manuseio dos instrumentais técnicos⁶⁶ no atendimento direto a população usuária dos serviços socioassistenciais, bem como na gestão, planejamento e articulação com as outras políticas sociais e econômicas, particularmente a saúde, previdência social, educação, segurança alimentar, habitação, cultura, trabalho e renda;
- Planejamento conjunto e avaliação regular dos processos de trabalho com participação das/os usuárias/os, de forma a superar o pragmatismo histórico de

⁶⁶ Pode-se citar como exemplos de instrumentais a entrevista, a visita domiciliar, os registros técnicos, o planejamento, a articulação, entre outros. O importante é que sejam adequados às realidades locais.

atuação depois do ocorrido, rompendo o imediato pelo planejado, introduzindo a prevenção e a antecipação aos riscos sociais;

- Pactuação democrática de planos de trabalho (contendo as prioridades, estratégias e recursos necessários para a execução das ações para a garantia de aquisições sociais das/os usuárias/os), reconhecendo as particularidades, identificando as diferenças de saberes e a necessidade de fortalecê-los diante das necessidades das condições de vida das/os cidadãs/ãos e usuárias/os dos serviços;
- Domínio das técnicas de construção e avaliação participativa de planos de atendimento familiar e planos individualizados de atendimento, para que possam contribuir para a ressignificação de projetos de vida, criando estratégias para a superação da cultura da subalternidade e para o exercício da cidadania (MUNIZ, 2011);
- Realização de reuniões de equipe sob liderança da coordenação de cada unidade, incluindo profissionais de nível médio e fundamental, para a elaboração e monitoramento dos planos de ação construídos coletivamente, definição e cooperação de tarefas, compartilhamento de responsabilidades, superando as ações imediatistas e improvisadas que marcam a história da assistência social;
- Execução de ações de busca ativa que assegurem a atenção socioassistencial às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea (MUNIZ, 2011);
- Realização de atendimento e acompanhamento de famílias e indivíduos com planejamento sistemático, continuado e integralidade entre as unidades de proteções básica e especial, ampliando o acesso a direitos e integrando o acesso a renda aos serviços socioassistenciais;
- Participação ativa e democrática em conselhos, conferências, assembleias, comitês, mesas de negociação, fóruns, câmaras técnicas e comissões no exercício do controle social e ocupação de espaços de decisão, fortalecendo a organização das/os trabalhadoras/es, os valores democráticos e os direitos sociais coletivos;
- Articulação e combinação sinérgica para o trabalho em equipe na consecução de propósitos comuns e perspectivas de convalidar direitos de cidadania de quem atende, estimulando a troca de conhecimento, a cooperação e a produção de

novos saberes críticos sobre as demandas por seguranças socioassistenciais, materializando o compromisso público com a garantia de direitos;

- Formulação de processos e fluxos para a articulação e aproximação entre serviços e benefícios, superando a fragmentação e sobreposição das ações, de modo a fazer frente às demandas sociais concentradas nos territórios de vida e de trabalho da população;
- Coordenação de processos de monitoramento dos riscos e das violações de direitos existentes nos territórios, desenvolvendo os mapeamentos das ações de prevenção e proteção, avaliando sistematicamente a política social.
- Habilidade no processamento dos sistemas de informações quantitativas e qualitativas, construindo diagnósticos socioterritoriais com indicadores dos níveis de desproteção social presentes nos territórios pelos quais se responsabilizam, bem como análise geoprocessada dos padrões de qualidade e cobertura de atendimentos dos serviços ofertados; “Ao mesmo tempo em que as equipes da vigilância aportam insumos para as equipes de referência, essas coletam e sistematizam informações no cotidiano, provenientes do seu trabalho” (CRUS, 2014, p. 24).
- Construção de canais que disseminem os direitos das/os usuárias/os de proteção social, adequando as formas de comunicação com as características de cada território de intervenção profissionalizada assentada na horizontalidade das relações entre profissionais e usuárias/os;

Por fim, em concordância com Carvalho e Silveira (2011) considera-se que competência técnica é uma construção cotidiana e coletiva, em função das interpelações da realidade no encaminhamento do trabalho profissional no SUAS. Assim, é necessário investir no estudo, na pesquisa, na capacitação analítica para o pensar crítico e na capacitação metodológica para o agir qualificado e aqui a educação permanente, enquanto desenvolvimento de equipes, configura-se como estratégia fundamental para que a assistência social se configure como campo efetivo de garantia de direitos.

Com a compreensão de que não há dicotomia entre teoria e prática, trabalho técnico e projeto ético-político e execução e gestão, tais temas permanecem presentes e integrados no cotidiano do trabalho, fazendo com que os profissionais qualifiquem suas ações e, com isso, os serviços, por sua

capacidade de se manter vinculados ao objetivo de garantir direitos e proteção social. (RIZZOTTI, 2011, p. 83).

2 O PACTO FEDERATIVO E A GESTÃO ESTADUAL DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO ⁶⁷

2.1 OS ENTES FEDERADOS EM SUAS RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS SOCIAIS

Em diferentes regimes o Estado foi pressionado a intervir na realidade social por meio de políticas públicas para atender demandas e necessidades resultantes das desigualdades sociais, junto aos conflitos de classe. O conceito de Estado é complexo, histórico e relacional, no sentido de que forças desiguais e interesses contraditórios se confrontam de forma que deixam marcas de um em outro, abrangendo diversos aspectos da reprodução da vida social.

De acordo com os estudos de Coutinho (1992, p. 73) sobre a obra de Gramsci, a razão de ser do Estado está na divisão da sociedade em classes, contribuindo para que os interesses comuns de uma determinada classe prevaleçam sobre o conjunto de interesses gerais da sociedade. No entanto, o fato de o Estado ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente ao lado das forças dominantes não o tornaram dispensável, pelo contrário, nesta relação o capital é compelido a incorporar algumas exigências dos/as trabalhadores/as, dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, não deixando de cumprir a sua funcionalidade para a ordem econômica.

Neste sentido, a tarefa primordial do Estado é administrar e regular esta arena de conflitos, para tanto deve se relacionar com as classes para ganhar legitimidade, caráter público e sustentação material com presença na economia (PEREIRA, 2011).

A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal, tanto depende da luta dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior deste movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades capitalistas ocidentais. (MOTA, 2015, p. 137).

Para Behring e Boschetti (2011, p. 64), no fim do século XIX “o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade”, ou seja, apesar do dilúvio neoliberal, ainda hoje, as funções sócio-históricas de gestão e distribuição direta ou indireta de benefícios e serviços do Estado, permanecem presentes em quase todos os países e em diferentes contextos nacionais.

⁶⁷Parte deste capítulo foi sintetizado no artigo: MARTINS, Tatiana Roberta Borges; JACINTO, Adriana Giaqueto. A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 1, n. 20, 2021.

Para tanto, “o Estado continua empregando pessoal para desempenhar funções sociais e usando e/ou regulando atividades dessa pluralidade de organizações que compõem o sistema de bem-estar” (PEREIRA, 2011, p. 205), na medida em que se incorporam responsabilidades ao poder público, respostas às expressões da questão social são oferecidas, situando-se no conflito de interesses de grupos sociais.

Estas respostas são institucionalizadas e materializadas através das políticas públicas, que permitem a população acessar diferentes recursos, bens e serviços necessários. No entanto, as políticas sociais devem se constituir em serviços e benefícios sob a égide dos direitos constitutivos da cidadania. Vieira (2004, p. 59) afirma que “sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada”.

Isso posto, as políticas públicas de abrangência nacional e caráter universal, cuja intencionalidade é garantir direitos de cidadania e incidir nos territórios diversos, são estabelecidas tendo por base o compartilhamento de responsabilidades dos diferentes níveis de governo, bem como de poder e autoridade sobre a mesma população. Isto é, as unidades federadas locais e intermediárias (estados e municípios) podem, em certo grau, influenciar nas decisões surgidas no centro (União), assim como possuem autonomia de estabelecer políticas próprias.

As políticas públicas, sendo espaços de contradição, sofrem interferências das formas de coordenação dos entes governamentais, daí surge a necessidade de entender os conceitos de federalismo⁶⁸ e descentralização, que podem favorecer ou criar obstáculos para as políticas, a depender do desenho constitucional, da ordem política, estrutura do poder econômico e recortes territoriais circunscritos em um determinado contexto histórico.

A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Distingue-se, assim, do modelo clássico de nação, o chamado Estado unitário. Neste último, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 1-2).

Na concepção de Estado unitário, as mudanças constitucionais geralmente podem ser feitas sem consentimento dos níveis estaduais e municipais, pois há uma concentração de

⁶⁸ “Cabe salientar que em sua origem etimológica federalismo relaciona-se com aliança, tratado, confiança o que vai ao encontro do termo pacto, constituindo-se parte de uma mesma moeda. No que concerne aos pactos, que permitem a condensação das responsabilidades e aprimoramentos em torno de uma determinada política, os mesmos não podem prescindir de convergência em torno de uma aliança ideopolítica que transcenda as particularizações de bandeiras partidárias e que também ultrapasse os limites dos períodos eletivos das gestões dos mandatos governamentais” (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 68).

autoridade política, fiscal e militar no governo central. Nesta formação, as esferas locais são apenas executoras das políticas da União, ao passo que no Estado federativo, os entes descentralizados possuem maior autonomia política, administrativa e financeira, podendo atuar simultaneamente em uma mesma política pública, com responsabilidades pactuadas e transformadas em leis, planos e ações que se complementam.⁶⁹

É importante pontuar que a ausência de uma delimitação clara de atribuições e competências de cada unidade federativa dificulta o estabelecimento de articulações intergovernamentais e pode levar as políticas sociais à fragmentação, à sobreposição e/ou lacunas, à baixa qualidade e até mesmo ao esvaziamento de seu caráter público, deixando os indivíduos sem saber a qual instância recorrer, ou seja, quando a responsabilização é difusa, abre espaço para uma esfera culpar a outra pelos problemas existentes, sem que soluções eficazes sejam assumidas. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Por outro lado, o imbricamento das relações entre os diferentes entes federativos torna a operacionalização de uma política social mais complexa “uma vez que ela deve atender as necessidades e os interesses de cada nível de governo e incorporar regras de decisão complexas para mudanças nos seus rumos, garantindo que os interesses continuem a ser atendidos” (PIERSON *apud* ABRUCIO; SANO, 2009, p. 5).

No Brasil, a gestão das políticas sociais geralmente é estabelecida enquanto objetivos nacionais, pactuados de forma intergovernamental entre os entes federativos indissolúveis: União, estados e municípios, que possuem, em suas respectivas jurisdições, autonomia política, administrativa, legislativa e financeira garantida pela Constituição Federal e compartilham a soberania territorial, o que supõe a existência de relações de cooperação, equilíbrio, interdependência, unidade, horizontalidade e parceria, preservando objetivos comuns e interesses mútuos.⁷⁰

No entanto, estas relações intergovernamentais, ao mesmo tempo em que podem ser identificadas como potências, são intrincadas, devido à dispersão de poder e autoridade, bem como às enormes desigualdades socioeconômicas regionais⁷¹, diversidade histórico-cultural, heterogeneidade política e capacidades administrativas locais diferenciadas, além da complexidade do aparato de Estado (administração direta, empresas estatais, autarquias,

⁶⁹ “Sendo por natureza a federação um pacto entre entes que guardam autonomia entre si, as relações que se estabelecem devem preservar, sempre que possível, este acordo geral” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 296).

⁷⁰ Ressalta-se que a previdência social permanece somente na alçada da União, a despeito das outras políticas da seguridade social: saúde e assistência social, cujas ações abrangem os níveis locais.

⁷¹ Disparidades entre as unidades federadas, nas formas inter-regionais (entre estados federados) e intrarregionais (entre agrupamentos de municípios no interior de cada estado). E disparidades intraurbanas (no interior de cada município) que influem fortemente nas dinâmicas de relações de forças federativas.

fundações, sistema financeiro público, etc.), que podem se constituir em obstáculos para a convergência dos entes, em um contexto de maior descentralização.

Ademais, nem sempre a decisão de um ente governamental e os princípios ideopolíticos se coadunam com os demais e estes descompassos são refletidos nas políticas públicas, apesar dos melhores desempenhos de cooperação técnica e financeira intergovernamental serem observados exatamente nas políticas sociais que criaram regras e mecanismos institucionalizados e democráticos de coordenação federativa em torno de uma agenda social, sem ferir a autonomia das unidades ⁷². Assim, o “sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 3).

Nesta esteira reflexiva, Arretche (2012) indica como mais importante que a forma de Estado (unitário ou federativo) e a teoria do federalismo, os mecanismos institucionais de articulação, a maturidade política, a abrangência e o alcance dos sistemas de proteção social que conseguem produzir convergência e cooperação entre os entes federados e superar os problemas relacionados à dispersão de autoridade entre níveis heterogêneos ⁷³.

Esta mesma autora apresenta estudos que consideram as diferentes e interdependentes dimensões da descentralização política, financeira e administrativa, quais sejam: a autonomia dos entes federativos, a capacidade fiscal e a responsabilização pelas políticas sociais, como sendo mais relevantes para a análise da coordenação das políticas públicas nos diferentes níveis de governo do que o próprio formato do Estado em tela, uma vez que as relações entre federalismo, legitimação política e descentralização das políticas sociais não são homogêneas e automáticas como pode parecer em uma análise superficial.

No que diz respeito à descentralização:

Tomemos, inicialmente, o conceito abrangente proposto por Benett (1990, cap. 1, 2), para o termo. Descentralizar seria redistribuir recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação econômico-social específica. (AFFONSO, 2000, p. 130).

A primeira dimensão da descentralização pontuada por Arretche (2012) é a autonomia política ou o poder decisório que cada governo local possui por meio de mandato próprio em eleição direta, sendo irrevogável por outros níveis de governo. Esta dimensão varia em certo

⁷² A exemplo das vinculações percentuais de repasse de recursos financeiros à prestação de serviços nas áreas de saúde e educação, além da fixação de metas e da adoção de padrões nacionais de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

⁷³ “As transferências e trocas das mais diversas naturezas são a essência do Estado Federal” (AFFONSO, 2000, p. 148).

grau dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Estado e sociedade, poder executivo, legislativo e judiciário.

Entretanto, pesa nesta dimensão o poder regulatório de políticas sociais da esfera nacional (obrigações constitucionais, lei de responsabilidade fiscal e demais legislações federais) restringindo a autonomia decisória, as prioridades e capacidade de gastos de estados e municípios, induzindo as decisões das esferas locais e intermediárias à implementação da agenda definida centralmente⁷⁴, em que pese a existência da representação federativa nas principais arenas decisórias, que também definem os rumos da descentralização, a exemplo das Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) e dos Conselhos Nacionais das áreas de saúde e assistência social.

Em outros termos, “o governo federal controla as principais fontes de recursos e normatiza seu desembolso, cabendo aos governos subnacionais a execução ou implementação dessas políticas” (ARRETCHE, 2012, p. 161), o que acaba por representar uma tendência centralizadora, combinando incentivos e sanções, sem resistências de estados e municípios, que procuram se tornar aptos para receber os recursos públicos da União, assim, estas relações costumam soar mais como uma adesão a transferências direcionadas de recursos do que uma negociação entre as unidades federadas.

Para Arretche (2012), a própria Constituição Federal confere uma grande capacidade de legislação na União e baixo poder de veto aos governos subnacionais, sobretudo aos municípios já que os estados são representados pelo Senado, o que resulta em alto grau de possibilidade de o governo central aprovar legislação que imprima seus interesses, mesmo quando essa legislação tem impacto direto nos entes subnacionais.

Por outro lado, “sendo o federalismo um modelo sempre cambiante de relações intergovernamentais, sujeito a tensões e rupturas” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 295) e como os estados e municípios podem implementar as suas próprias políticas, independentemente da esfera central e contam com incentivos e recursos para isso, podem simplesmente não aderir à implementação de programas e políticas propostas pelo governo federal, através de transferências voluntárias e discricionárias de recursos condicionados a propósitos, por vezes inefetivos e autoritários, da União.

A segunda dimensão da descentralização, de acordo com Arretche (2012), é a capacidade fiscal das esferas locais e intermediárias para participação nas receitas, correspondência nos encargos, partilha de impostos e competência quanto aos gastos públicos.

⁷⁴ “Como os repasses são regulares e os critérios de rateio são pré-definidos, o compromisso do governo torna-se crível, e, portanto, os governos locais têm reduzida incerteza para aderir ao sistema”. (ARRETCHE, 2012, p. 163).

Esta dimensão é geradora de disputas entre os diferentes estados e municípios maiores por atração de investimentos e incentivos fiscais, evitando a fuga de capitais, a chamada guerra fiscal, que acaba por estabelecer maior concorrência entre os entes e fragmentar a federação.⁷⁵

Para Souza (2005), esses fatores limitam a capacidade de iniciativa principalmente dos governos estaduais, inclusive no que se refere a novos investimentos tanto em infraestrutura como nas áreas sociais, pois qualquer alteração na política econômica que mude as condições de lucratividade das grandes empresas privadas tem como resposta uma desestabilizadora fuga de capitais.

Em síntese, as capacidades fiscais estão relacionadas com a “efetiva possibilidade de taxaço sobre bens e serviços, o recebimento de rendas por meio de transferências fiscais obtidas pelo sistema federativo de partilha de recursos e a sua capacidade de realização de gasto e investimento” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 55).

A terceira dimensão da descentralização apontada por Arretche (2012) são as responsabilidades compartilhadas pela gestão e execução das políticas sociais em face dos altos patamares de pobreza e vulnerabilidade social, ou seja, as capacidades institucionais, legais, políticas, administrativas e de recursos humanos para implementar ações nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, cultura, entre outras.

Atualmente temos no plano jurídico e legal a definição de que as políticas públicas são de competência dos três níveis de governo em caráter colaborativo, “os constituintes de 1988 fizeram uma clara opção pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis” (SOUZA, 2005, p. 112), o que não impede a existência de conflitos, assimetrias e ações contraditórias no que diz respeito às questões orçamentárias e de capacidade político-administrativa da União, estados e municípios, além das inúmeras diferenças das trajetórias particulares e engenharias operacionais de cada política setorial.

Os estudos apontam a área da saúde como um importante exemplo de coordenação federativa, articulação intergovernamental, descentralização e regionalização da política pública a partir da década de 1990, mantendo a participação federal no financiamento da política executada por estados e municípios.

Assim, ao longo da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), os municípios tiveram incentivos financeiros da União para assumir a gestão e a prestação de serviços básicos

⁷⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal significou um duro processo de ajustamento das dívidas dos estados no final da década de 1990, o que estimulou a estratégia da guerra fiscal para atrair investimentos privados.

de saúde⁷⁶, através de critérios de repasses fixos, pactuados coletivamente nas arenas de negociação definidas nas Normas Operacionais Básicas e portarias editadas pelo Ministério da Saúde. Estas normativas estabelecem regras e exigências universais para a efetivação das transferências de recursos, reduzindo, dessa forma, o caráter incerto e politizado das transferências negociadas do governo federal, demonstrando que a União dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas (ARRETCHE, 2002; ARRETCHE, 2004).

Em relação a estas arenas de negociação, em 1991, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) aprovou a criação da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), fórum permanente de gestão colegiada composta por representantes das três esferas governamentais, para institucionalizar um *locus* de decisão, pactuação, articulação e integração do processo de descentralização da política de saúde. No plano estadual, foi criada a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), composta de forma paritária por dirigentes estaduais de saúde e órgão de representação dos secretários municipais de saúde de cada estado.

Ambas as comissões, apesar de se encontrarem devidamente institucionalizadas no SUS, foram criadas por portarias governamentais (e não por decreto ou lei), denotando certa fragilidade destas instâncias para a produção de consensos, embora altamente importantes para as relações intergovernamentais. “Na verdade, trata-se de uma das mais importantes inovações no sistema federativo brasileiro e que equacionou a questão da representação dos interesses dos governos subnacionais, tanto estaduais como municipais, nos processos decisórios” (ABRUCIO; SANO, 2009, p. 12).

Na política de saúde, a União foi assumindo gradativamente a função de coordenação geral e regulação que induzia a descentralização, à medida que os municípios assumiram a gestão e a execução da maior parte dos serviços básicos.⁷⁷ No entanto, Abrucio e Franzese (2007) apontam uma omissão das secretarias estaduais de saúde na coordenação, articulação, apoio técnico e regulação dos serviços perante seus municípios.

Já nos estados, a redefinição de papéis é a que nos parece mais incompleta. Atuando em alguns pontos na provisão direta de serviços e com um papel de coordenação regional pouco desenvolvido, os governos estaduais parecem ser os que menos se adaptaram uma forma articulada de provisão de políticas públicas. Prova disso é que uma série de programas e ações coordenadas são fruto de uma relação direta entre União e municípios – as políticas de

⁷⁶ Até então, os serviços de saúde eram desempenhados pela esfera nacional.

⁷⁷ “Desse modo, a descentralização dessas políticas ocorreu quando o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais.” (ARRETCHE, 2002, p. 45).

transferência de renda são hoje o maior exemplo disso. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 14).

Com o baixo protagonismo dos estados na coordenação federativa, as relações intermunicipais vêm ocorrendo de maneira cada vez mais crescente por meio da constituição de inúmeros consórcios públicos, que podem adquirir por lei, o status de personalidade jurídica de direito público, para realização de obras, programas e serviços de diversas áreas, não somente na saúde, articulados pelos próprios municípios⁷⁸. “Os consórcios formalizam a cooperação intermunicipal com o objetivo de reunir esforços em torno de um problema cuja solução extrapola os limites de um município e atinge a dimensão microrregional ou regional” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 14-15).

A trajetória da política de assistência social, em inúmeros aspectos, foi inspirada no modelo da saúde com destaque para a descentralização político-administrativa, integralização e hierarquização de serviços, o sistema de pactuação intergovernamental, repasses automáticos fundo a fundo de recursos da União para estados e municípios, ampla regulamentação, universalização da atenção, gratuidade e espaços institucionalizados de participação popular e controle social.

Vale ressaltar que o federalismo brasileiro, com inclinação constitucional à descentralização, nem sempre foi no formato atual, os diferentes cenários históricos na conjuntura do país tiveram efeito na coordenação intergovernamental das políticas sociais, que por sua vez influenciaram os pactos federativos, com seus legados e mudanças. Assim, o federalismo brasileiro é impactado não somente pelas legislações, cuja tônica recai na Constituição Federal de 1988, mas principalmente por forças políticas e econômicas divergentes que se manifestam nas políticas públicas, campo contraditório de disputa de diferentes projetos políticos e societários.

O fato é que o moderno federalismo brasileiro, construído nos últimos vinte anos, conviveu com vetores centralistas, autonomistas e interdependentes. O resultado dessa combinação dependeu tanto das mudanças mais gerais na Federação – as conjunturas críticas – como de eventos estratégicos que ocorreram nos diversos setores das políticas públicas (ABRUCIO; SANO, 2009, p. 6).

Assim, é possível constatar ao longo da história que o federalismo brasileiro é composto por movimentos pendulares de centralização e descentralização de poder e autonomia, a

⁷⁸ “A aprovação da Lei de Consórcios (Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005), sem dúvida, contribuiu para o estreitamento de experiências de cooperação federativas de modo mais intenso” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 43).

depender das forças do sistema econômico e político, que se apoiam em argumentos de unidade política e administrativa como necessária para a modernização social e econômica, para a industrialização, para estabilização monetária e até mesmo para o estabelecimento de sistemas de proteção social. Ou seja, o grau de centralização na distribuição de competências e prerrogativas administrativas variou muito ao longo da história, sem que isso tenha alterado substancialmente a característica essencial do federalismo, isto é, a autonomia política dos governos locais (ARRETCHE, 2002).

A organização da forma federativa de divisão territorial teve início no Brasil no ano de 1889, período marcado pela passagem do Império centralizado para o Estado Nacional, que inaugura a era republicana, relacionando a estrutura de poder central com as relações territoriais entre os vários órgãos descentralizados e envolvidos no exercício do poder (BOBBIO, 1987, p. 107).

Neste momento, as antigas províncias do Império foram elevadas a estados⁷⁹, constituindo as suas forças militares, seus sistemas de tributação, elegendo seus governadores e líderes locais, também conhecidos como coronéis, demarcando as relações patrimonialistas e de compadrio no país, além de constituírem e alimentarem os seus conhecidos “currais eleitorais” situados em diferentes regiões. Deste comportamento se desdobrou as práticas personalistas ainda atuais que corroboram para o não reconhecimento dos direitos sociais do país (BOVOLENTA, 2017).

A Primeira República ocorreu com a alternância de poder entre os estados de São Paulo e Minas Gerais, com concordância da instância federal, que se encontrava frágil neste período, mas, conforme observa Bovolenta (2017) esta relação nem sempre foi estável e equilibrada como pode parecer em uma leitura superficial, pelo contrário existiam confrontos de poder e interesses com a União e outros estados buscavam fazer frente à política do “café com leite”, o que acabou deflagrando a Revolução de 1930.

A condução de Getúlio Vargas ao poder nesta Revolução e o subsequente perdão das dívidas dos estados pela União, resultou na promulgação da Constituição de 1934, que, além de preservar os pilares básicos da República, que incluía o federalismo e o sistema de poderes, expandiu as leis sociais e as relações intergovernamentais no plano econômico, através da autorização para que o governo federal repassasse às demais instâncias recursos públicos e assistência técnica.

⁷⁹ A princípio, 20 estados, depois 23 e com a Constituição Federal de 1988, 26 estados foram reconhecidos, mais o Distrito Federal.

Nesta constituição foram assegurados recursos próprios aos municípios, que seriam por eles mesmos coletados, podendo também receber parcelas de impostos estaduais. Assim, no início do século XIX a unidade do país já não era mais questionada por movimentos separatistas fomentados na oligarquia, até porque a era Vargas ficou conhecida como “um modelo de Estado de acomodação de interesses, de compromisso entre setores e classes sociais” (ABRUCIO, 1998, p. 42).

Neste processo não linear, Souza (2005) pontua que a constituição seguinte, datada de 1937, foi promulgada após o golpe militar liderado por Vargas, com o apoio das elites econômicas e das Forças Armadas, que fechou o Congresso Nacional, os partidos políticos e as Assembleias Estaduais, substituindo os governadores eleitos por interventores federais, nomeados pelo Presidente da República. Os orçamentos e regulações dos interventores dependiam da aprovação do departamento administrativo do governo central.

Estas ações tiveram o propósito anunciado de alavancar a industrialização e estabelecer o “Estado Novo” em prol do projeto nacional desenvolvimentista, mas que não previa a democracia, nem mesmo o aprimoramento das administrações estaduais e municipais, pelo contrário, Vargas queimou em praça pública as bandeiras estaduais e centralizou o poder político, as regulamentações e as relações fiscais na União, acentuando as desigualdades regionais e estabelecendo a ruptura com um pacto federativo que mal havia começado.

Com o declínio da ditadura varguista e o retorno do regime democrático as elites estaduais voltaram a fortalecer o seu poder, através do restabelecimento do Congresso Nacional, Assembleias legislativas estaduais e das eleições diretas. Em 1946, foi escrita uma nova Constituição que “introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados” (SOUZA, 2005, p. 108),⁸⁰ inaugurando, assim, a dinâmica das relações intergovernamentais como sendo mais frequentes entre a União e os municípios e mais limitadas entre União e estados, decorrentes da posterior descentralização das políticas sociais de caráter municipalista.

Estas transferências de recursos federais às esferas locais não se baseavam em critérios que equalizassem, na questão fiscal, as assimetrias regionais e como o repasse consistia na divisão do montante de recursos pelo número de municípios, acabou acarretando no crescimento desenfreado de novos municípios, sem capacidade – fiscal e econômica – próprias suficientes para custear a sua própria estrutura (prefeitura, câmara de vereadores etc.), sem tradição administrativa e com interesses político-partidários, apenas na repartição do Fundo de

⁸⁰ A Constituição de 1946 previa a isenção de impostos às instituições sociais, desde que suas rendas fossem aplicadas integralmente no país e para os respectivos fins.

Participação, que os tornariam posteriormente dependentes de transferências federais, limitando ainda mais a capacidade de coordenação federativa da União (AFFONSO, 2000).⁸¹

A alternativa fiscal dos municípios maiores e principalmente dos estados, após essa proliferação de municípios pequenos, foi disputar entre eles a atração de atividades econômicas, para poder aumentar a arrecadação própria e desenvolver as ações públicas, assim vários governos adotaram a política de concessão de benefícios fiscais a grandes empresas, deflagrando o processo subsequente de guerra fiscal, que, com a internacionalização acelerada, acabou por beneficiar mais o mercado que o próprio setor público, pois quanto mais os mercados financeiros se tornam integrados, mais a política econômica nacional se torna refém da fuga de capitais para lugares que lhes garantam maiores rendimentos.

O regime autoritário, reiniciado com o golpe de 1964, impedindo o mandato de João Goulart, centralizou novamente na esfera federal o poder político, militar e tributário, afetando diretamente o federalismo e suas instituições subnacionais, que deveriam executar as políticas centrais. Todavia, para Souza (2005, p. 108), isso não significou, de imediato, a eliminação da autoridade dos governadores e de prefeitos das principais capitais, pelo contrário “os governantes subnacionais foram grandes legitimadores do regime militar e contribuíram para formar as coalizões necessárias à sua longa sobrevivência”. Para isso eram realizadas as chamadas transferências de recursos negociadas, eivadas de condicionalidades que, na verdade, desconsideravam a disparidade socioeconômica das regiões e a desigualdade de arrecadação tributária entre municípios.

A reversão deste quadro teve início somente no final dos anos 1970, com o processo de luta dos estados e municípios pela descentralização tributária e maior participação nas receitas fiscais, que culminou na eleição direta para governadores e prefeitos (com vitória majoritária dos opositores do regime), importante movimento para a transição democrática e a promulgação da nova carta constitucional de 1988, que recuperaria as bases federativas do Estado brasileiro, suprimidas durante a ditadura militar.

No Brasil as evidências da descentralização fiscal são eloquentes. Ocorreu uma expressiva descentralização de recursos fiscais da União para as esferas subnacionais de governo, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, principalmente para os municípios. Os estados obtiveram seus ganhos fiscais principalmente ao longo da luta pela redemocratização, nos anos 80, enquanto os municípios ampliaram sua participação na receita fiscal com a vigência da Constituição de 1988. (AFFONSO, 2000, p. 134).

⁸¹ “O Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais” (ARRETCHE, 2000, p. 70).

Ou seja, houve uma identificação direta da luta pela redemocratização com a luta pela descentralização política e de recursos, marcando a passagem do federalismo centralizado para o federalismo cooperativo, com forte protagonismo dos entes estaduais. Nas palavras de Souza (2005, p. 109), a “redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização por meio da elaboração de uma nova constituição”.

Assim, os dispositivos constitucionais de 1988, embora não regulem a forma de cooperação e as relações intergovernamentais entre a União, estados e municípios, estabeleceram que nenhuma emenda constitucional pode abolir ou reformar a “forma federativa de Estado”, já que o “poder emana do povo” e não da nação, estado ou município, o que aproxima a federação brasileira da tradição norte-americana, que criou um poder central, preservando a autonomia de cada estado (SOUZA, 2005).

Apesar das diferenças históricas entre as duas nações, as estruturas institucionais adotadas foram bastante semelhantes – Constituição Federal escrita, Senado Federal como espaço de representação nacional dos estados e um Tribunal Superior responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento do pacto fundante, isto é, da Constituição Federal. (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 3).

Na constituição cidadã, os municípios foram reconhecidos como entes federados autônomos e independentes no plano político e institucional,⁸² contando com poder executivo e legislativo, o que significa leis próprias de organização e maior protagonismo político, desconectando-se, ao menos no plano legal, da dependência de estados e União, resguardadas as simetrias constitucionais.

Ademais, a parcela dos tributos federais passou a ser automaticamente transferida aos municípios e estados (independentemente de lealdade política ou adesão a políticas federais) que, por sua vez, passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância (ARRETCHE, 2002).

Na Constituição de 1988, o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios têm como fonte de receita a soma de 44% da receita dos dois maiores impostos federais, sendo que as receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação. (ARRETCHE, 2004, p. 18).

⁸² “A Constituição Federal de 1988 fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios – somente a Bélgica e a Índia dão ao poder local um status semelhante” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 6).

Todavia, ao contrário dos municípios, *locus* privilegiado dos serviços públicos e de projetos de enfrentamento a pobreza, os estados federados não tiveram suas funções e atribuições muito bem definidas na Constituição acerca das políticas sociais de modo que “[...] a indefinição das competências legislativas dos estados torna mais difícil para o cidadão saber quais são as reais atribuições do governo estadual” (ABRUCIO, 1998, p. 139), ilustrando uma limitação no federalismo brasileiro em face a função esvaziada do ente estado.

A grande aposta deste período de “Nova República” constitucional foi que a descentralização, combinada com o federalismo cooperativo, favoreceria o equilíbrio político entre os níveis de governo e o desenvolvimento econômico, por meio do fortalecimento fiscal de estados e municípios. Outrossim, esperava-se que, com a transferência de atribuições para as esferas locais e intermediárias, os serviços públicos providos pelos municípios seriam expandidos, democratizados e melhorados, além de trazer incentivos e inovações, com a introdução de padrões de eficiência do setor privado, facilitando o enfrentamento das desigualdades sociais, com condições reais de participação política e controle social.

No entanto, alguns fatores reduziram o potencial transformador da descentralização político-administrativa, tais como: a falta de controle social da população sobre as ações do poder público, o baixo exercício de negociação e cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas, a perda relativa de poder da União, a tendência à “prefeiturização”⁸³ e a pouca capacidade de gestão municipal.

Neste contexto, grande parcela dos encargos públicos acabou sendo assumida de forma desorganizada pelas administrações municipais, a chamada municipalização, muitas vezes com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas, sem redução expressiva na subordinação financeira em relação aos outros níveis de governo, tampouco com melhoras significativas na gestão de políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Em outras palavras, uma série de problemas foi identificada para o alcance da descentralização proposta pela Constituição Federal:

[...] falta de capacitação das unidades subnacionais para assumir novos encargos; ao excesso ou insuficiência de controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; à dificuldade de estruturar ou manter coalizões políticas pró-descentralização; à incongruência entre a descentralização, a qual pressupõe o aumento do poder de comando dos governos subnacionais sobre o gasto público, e a política de estabilização macroeconômica (Ter-Minassian, 1997); e às dificuldades para articular a

⁸³ O que corresponde “na sobrecarga de responsabilidades dos municípios, com a ausência de partilha de compromissos e financiamento com os demais entes federativos” (GOMES, 2008, p. 14).

descentralização com as políticas redistributivas interpessoais e inter-regionais. Essas constatações levaram a se propor que a descentralização deveria ser acompanhada por iniciativas de coordenação das atividades descentralizadas, o que implicaria estabelecer novos arranjos institucionais para as relações entre os entes federados. (AFFONSO, 2000, p. 129).

Na compreensão de Affonso (2000), a descentralização foi definida em um momento de desestruturação econômica (corrupção, dívida externa e hiperinflação) sem contar com um projeto de articulação nacional e desenvolvimento regional, também sem uma estratégia mais abrangente de coordenação pela União, por isso estados e municípios não conseguiram de imediato assumir as novas regras constitucionais e as consequentes atribuições relacionadas à execução das políticas públicas sem o acompanhamento da União, o que contribuiu para manter o poder central herdado do ciclo de regime militar e a extrema heterogeneidade socioeconômica do país, potencializada pela extensão territorial de grandes proporções.⁸⁴

Dito de outro modo, os esforços dos constituintes não foram suficientes para modificar a concentração de recursos na União que, após a repartição das receitas tributárias da Constituição Federal, retornou praticamente a antigos patamares, devido às reformas gerenciais da década de 1990. A concentração de atividades econômicas em algumas regiões também não foi alterada, o que permite afirmar que o federalismo brasileiro, implementado de forma desordenada, está assentado em alto grau de desigualdade entre as regiões, que disputam a atração de investimentos privados, através de incentivos fiscais.

Não obstante, os anos 1990 foram palco da ascensão neoliberal e de seu ideário de abertura econômica, de reformas administrativas e privatizantes que reduziram as capacidades estatais, incidindo fortemente na pactuação federativa, precisamente no que diz respeito à autonomia e assunção de novas responsabilidades de gastos públicos de estados e municípios e a coordenação da União, o que acabou reduzindo nesta época o gasto direto com as regiões mais pobres e as transferências não constitucionais para os estados.

Assim, a política de estabilização monetária do governo de Fernando Henrique Cardoso reforçou as disputas estabelecidas entre a União, estados e municípios, uma vez que o Governo Federal, em meio à perda de recursos tributários para os governos subnacionais na transição democrática, agiu de uma forma defensiva e “alicerçada numa aliança da burocracia com setores políticos que queriam ‘controlar’ de cima e por meios clientelistas a descentralização.

⁸⁴ O desequilíbrio econômico e político expressos nos territórios acentuou a miséria e a pobreza dos estados que se encontram na região Norte e Nordeste, ao passo que aumentou o poder e a riqueza dos estados localizados no Centro-sul, resguardando as assimetrias internas.

Daí derivou um jogo competitivo e restritivo à ação coordenada entre e os entes” (ABRUCIO; SANO, 2009, p. 6).

A estratégia do governo federal para recuperar o poder político e as perdas de receitas foi criar novas contribuições sociais (como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF) e aumentar as alíquotas das já existentes, mas sem compartilhá-las com as esferas locais e intermediárias⁸⁵, ou seja, sucedeu “a tentativa pela União de recuperar parte de sua capacidade fiscal, através do aumento de impostos não partilhados com estados e municípios, bem como de desvincilhar-se de parcela das vinculações estabelecidas pela Constituição de 1988” (AFFONSO, 2000, p. 146).⁸⁶

Neste período, o governo federal renegociou e assumiu as volumosas dívidas dos estados, (primeiro a externa, depois a bancária e, finalmente, a imobiliária) para que as condições de rentabilidade do sistema financeiro não fossem afetadas pelo endividamento público, o que fez com que se ampliasse consideravelmente a capacidade da União de intervir nas finanças destas unidades federadas e impor a política de ajuste fiscal (AFFONSO, 2000).

Para Monteiro Neto (2014), estas ações reduziram a atuação política e orçamentária dos governos estaduais, uma vez que as iniciativas ou estratégias de investimento produtivo dos governos estaduais foram inibidas, provocando a sua retração e o estreitamento de sua capacidade de uso livre e autônomo de receitas e de poder orientar e coordenar as trajetórias do desenvolvimento econômico e social em seus territórios, além de elevar a dependência de governos estaduais em relação às transferências constitucionais e voluntárias do governo central.

Para completar este quadro de ajustamento fiscal da União, o governo federal disciplinou os gastos de recursos próprios dos estados e municípios, através de emendas e leis que mudaram o desenho da Constituição, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou o teto máximo de gastos com o funcionalismo público e com o legislativo dos estados e municípios, impedindo também as possibilidades de novos financiamentos públicos por instituições financeiras federais, com a previsão de graves penalidades ao gestor que não cumprisse as regras estipuladas, estimulando ainda mais a estratégia de guerra fiscal dos estados para atrair investimentos privados, sem que os elementos de inovação na produção econômica se instalassem nas regiões ou fossem fortalecidos.

⁸⁵ Estas contribuições sociais não incidem na obrigação constitucional de partilha intergovernamental por meio dos Fundos de Participação.

⁸⁶ As desvinculações constitucionais (da educação e saúde) ocorreram por meio do Fundo Social de Emergência e depois pela Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Nesta conjuntura, o pêndulo condutor apontou para uma reconcentração de poder na União. O ajuste patrimonial do Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira do ano de 1997, de acordo com Monteiro Neto (2014), determinou que os estados e municípios adotassem, de maneira arbitrária e unilateral, os seguintes parâmetros: comprometimento de tetos máximos da receita líquida para pagamento do serviço da dívida; transformação dos resultados das receitas em positivos; privatização de bancos e empresas estatais que produziam ativos produtivos para a amortização da dívida; realização de pagamentos mensais referentes ao reescalonamento do restante da dívida, sendo estes elementos uma restrição importante à capacidade do estado de implementar políticas públicas.⁸⁷

Em relação às políticas sociais neste período, o governo procurou manter a postura federativa para obter legitimação e implementar as ações gestadas na esfera central, através de um abrangente programa de descentralização, que transferiu para os estados e municípios grande parte das funções de gestão e encargos de políticas sociais, mas sem alterar as estruturas consolidadas de poder. No caso da saúde, este comportamento mais cooperativo teve influência dos mecanismos institucionalizados de pactuação intergovernamental, mas não se observou movimentos no sentido de diminuir as desigualdades regionais e de responsabilização da gestão pública pelas políticas sociais, ademais esta cooperação federativa não teve resultados similares em todas as áreas e políticas setoriais.

No ciclo de 2000 a 2010, segundo Monteiro Neto (2014), um aspecto marcante foi a retomada do crescimento econômico, em parte como resultado do cenário internacional, mas também pela política nacional de investimentos, com o aumento de créditos públicos e expansão da base de tributação e arrecadação, que possibilitou um ambiente favorável para que governos estaduais também fizessem investimentos públicos e aumentassem os gastos com políticas sociais, permitindo ao governo federal repassar mais recursos para os governos locais, ao mesmo tempo em que dava condições de participação social na elaboração e operacionalização destas políticas. “Assim, o gasto social total – previdência, trabalho e emprego, desenvolvimento social, saúde e educação – foi alvo de expansão sem precedentes” (MONTEIRO NETO, 2014, p. 39).

No entanto, para este mesmo autor, a questão das disparidades regionais em atividade econômica, aspecto de extrema relevância para o pacto federativo, não teve a devida atenção, o aumento dos repasses não foi capaz de modificar a dinâmica do investimento dentro das

⁸⁷ O estado de São Paulo foi o único ente subnacional que cumpriu integralmente as metas de privatização da União, com o Programa Estadual de Desestatização (PED), presidido por Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho (GOMES, 2008).

regiões menos desenvolvidas, isto é, os recursos públicos transferidos para regiões como do norte e nordeste tendem a retornar, via comércio inter-regional, para as regiões mais desenvolvidas do país, com parques produtivos mais densos e sofisticados do país, com destaque para a região sudeste (e para o exterior) (MONTEIRO NETO, 2014).

Ademais, a situação fiscal dos governos estaduais não foi resolvida a ponto de transformar substancialmente a estrutura produtiva regional.

[...] o primeiro ciclo de crescimento econômico relevante após o período de ajustamento macroeconômico dos anos 1990, durante os anos 2008-2010, não teve força suficiente para produzir uma trajetória mais sólida para que as finanças estaduais se vissem com maiores raios de manobras frente às restrições correntes do endividamento público. Aprisionados pela falta de recursos e coadjuvantes na execução de políticas públicas centralmente elaboradas, os governos estaduais têm se tornado mais reativos às proposições oriundas do governo central. (MONTEIRO NETO, 2014, p. 322).

Em que pese a importância das transferências constitucionais e voluntárias para estados e municípios, favorecendo os sistemas de proteção social, a centralização de recursos pouco foi modificada na década de 2000 e o quadro de guerra fiscal prevaleceu, sugerindo que os recursos públicos federais transferidos para governos estaduais não foram capazes de transformar adequadamente as estruturas produtivas dos estados, sobretudo em regiões menos desenvolvidas do país.

Não obstante, o caminho para a ampliação das políticas sociais nesta década foi a já conhecida centralização, mas dessa vez, com financiamento, mecanismos democráticos, normatização e indução da União para a adesão dos governos subnacionais, para a prestação de serviços públicos de forma descentralizada, isto é, ao dispor de um conjunto maior de recursos para transferências voluntárias e discricionárias, o governo central passou a induzir, estimular e coordenar um ciclo importante de políticas públicas no território nacional, aprovada no legislativo e com mais canais de participação social na tomada de decisão, conteúdo e alcance da seguridade social brasileira.

Segundo ABRUCIO *et al.* (2020), mesmo com problemas de fragilidade e competição, o federalismo brasileiro vinha avançando no reforço da coordenação e cooperação intergovernamental na provisão das políticas públicas, alterando o padrão anterior ditatorial, autoritário, piramidal e altamente centralizado, assentando assim as bases de uma federação democrática, participativa e mais cooperativa, que valoriza o poder local e a participação popular, reconquistadas após anos de ditadura.

Entretanto, a mudança de orientação político-ideológica do governo nacional, a partir de 2016, afetou as relações intergovernamentais, implicando na redução das ações dos entes federativos na gestão e execução das políticas sociais, ou seja, o nível federal que possui o papel de coordenação federativa⁸⁸, tem adotado medidas econômicas ultra neoliberais que diminuem o investimento social e enfraquecem as condições preexistentes para a proteção social. Exemplo disso é a Emenda Constitucional – EC 95/2016 (Teto de Gastos Públicos), que após a sua tramitação na Câmara e no Senado Federal instituiu o Novo Marco Fiscal, congelando os recursos públicos por 20 anos. A justificativa para a popularmente conhecida como PEC da morte⁸⁹ tem como base o pressuposto neoliberal de que o problema da economia brasileira se deve ao excesso de gasto público.

O atual governo vai além da PEC da morte e adota metas para ampliar e centralizar o poder e a autoridade por meio da supressão de unidades descentralizadas nas decisões, também pelo estilhaçamento de identidades coletivas e arenas democráticas de pactuação, ou seja, na gestão Jair Bolsonaro, há pouquíssimos espaços para o diálogo, para a negociação institucional ou para a participação subnacional em programas federais e sistemas públicos.⁹⁰

Atualmente, verifica-se uma descoordenação intergovernamental que se choca com os modelos institucionais e sistemas públicos de várias políticas sociais. Os conflitos federativos foram agudizados na condução da crise sanitária de saúde coletiva de ordem internacional, causada pela pandemia da COVID-19. Isto é, pelo ideário da carta constitucional de 1988, esperava-se do poder executivo da União um papel de liderança cooperativa, que pudesse compartilhar objetivos, de modo a reduzir ações fragmentadas, sobrepostas e as desigualdades territoriais para o enfrentamento ao novo coronavírus, papel este que não se efetivou, pelo contrário, a postura foi de confronto com os governos subnacionais. Com isso, o avanço da doença foi avassalador, mesmo tendo prefeitos e governadores tomando decisões de contenção da contaminação, desprezando as posturas do governo federal⁹¹.

O confronto e a descoordenação intergovernamentais, provocados pela falta de liderança da União, geraram desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala oriundos da coordenação federativa e

⁸⁸ Dotar municípios e estados de autonomia não significa levá-los ao isolamento e à total independência da esfera federal. (BRASIL, 2008b).

⁸⁹ Projeto de Emenda Parlamentar (PEC) 241/2016, quando em tramitação na Câmara dos Deputados e PEC 55/2016, no Senado Federal, instituindo o limite do gasto social federal ao longo de 20 anos, fragilizando toda a rede de proteção social.

⁹⁰ Exemplo disso foi a publicação do Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

⁹¹ Acrescenta-se a informação que o Supremo Tribunal Federal decidiu que estados e municípios têm competência concorrente para atuar em questões sanitárias e podem estabelecer medidas restritivas para combater a pandemia, sem o aval do governo federal.

prejuízos à garantia dos direitos sociais construída ao longo dos anos. (ABRUCIO *et al.*, 2020, p. 672).

Essa situação recente evidencia a relação desequilibrada presente entre os membros da federação no momento atual, a qual se desdobra na gestão das políticas sociais e no enfrentamento de crises e calamidades públicas, comprometendo direitos sociais legalmente reconhecidos e historicamente conquistados.

Diante das breves considerações expostas neste item, constata-se várias dificuldades no estabelecimento de relações cooperativas e convergentes dos entes federados, no entanto, a qualificação de políticas públicas, que tem como compromisso afiançar direitos sociais de modo integrado e enfrentar problemas complexos, requer novas e maiores formas de articulação federativa, com um pacto federativo ampliado, com a descentralização envolvendo recursos financeiros, administrativos e humanos; requisita fortalecimento da governança democrática, dos atores políticos e de instrumentos de maior coordenação intergovernamental, que ultrapassem os períodos de mandatos eletivos e as marcas de governo, com a definição clara das atribuições e responsabilidades de cada ente, pois o regramento é importante para superar problemas de dispersão da autoridade e fragmentação de atendimento.

Nesta perspectiva, as instâncias institucionais intergovernamentais de pactuação dos aspectos operacionais de gestão e organização de serviços, assim como as de deliberação e participação popular, devem ser reforçadas e legitimadas, processando divergências, mas também ampliando o consenso em torno das ações públicas, formando atores políticos, garantindo adesão convicta das unidades federadas e capacidade técnico-política em prol da democratização e maior resultado das políticas públicas.

O nível intermediário, representado pelos estados, deve manifestar um papel estratégico para o desenvolvimento regional e a oferta de serviços mais complexos, que demandam arranjos regionais de cooperação e convergência entre as unidades governamentais, coordenadas de forma ética e democrática, sem deixar de garantir a autonomia, interdependência e mecanismos de negociação entre as esferas descentralizadas, considerando os conflitos e desequilíbrios políticos, econômicos, sociais e culturais existentes e que se ampliaram na conjuntura atual, no contexto das contrarreformas.

Uma rede de serviços hierarquizada em níveis de proteção como as políticas públicas de saúde e assistência social tem interferência no compromisso político e administrativo dos

entes, pois requer comando único e estatal⁹², com fluxos que evitem as lacunas, duplicidades, concorrências entre as ofertas e pulverização de recursos, convergindo em responsabilidades compartilhadas de financiamento e implementação entre as unidades federativas, conforme estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

2.2 O PACTO FEDERATIVO DO SUAS E AS CORRESPONSABILIDADES ENTRE OS ENTES FEDERADOS

A política de assistência social conviveu historicamente com ações desarticuladas, isoladas, descontínuas e sobrepostas das esferas municipais, estaduais e federal, voltadas para o atendimento de cidadãos e cidadãs em situação de pobreza, sob a égide de uma rede de solidariedade segmentada. Assim, o legado institucional da área carrega vetores centralistas, residuais e independentes, como da LBA, por exemplo, que formulava e financiava as ações de assistência social através de subvenções, convênios e parcerias estabelecidas diretamente com as organizações da sociedade civil atuantes nos municípios, sem qualquer forma de controle social e sem nenhuma interferência ou assunção de responsabilidades dos poderes locais e intermediários.

Na década de 1980, além da LBA, que possuía unidades dispersas em todos os estados, cujo propósito era incorporar as primeiras-damas nas ações de solidariedade, a gestão federal da assistência social era desenvolvida pela Secretaria de Assistência Social do Ministério de Previdência e Assistência Social (criada em 1974) e pela Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM, criada em 1964), representando um comando paralelo e superposto da condução programática e financeira da área no país. Estes órgãos também operavam de forma desconcentrada, por meio de coordenações regionais, mas sem articulação com os governos subnacionais, tratados pelo governo federal de forma equivalente às entidades filantrópicas para fins de convênios e parcerias, o que significava uma centralização decisória no governo federal.

A definição de primazia do Estado e comando único das ações na gestão em cada esfera de governo e de articulação intergovernamental na área da assistência social foi preconizada na Constituição Federal de 1988 e regulamentada na LOAS de 1993, configurando um importante passo para o pacto federativo⁹³, mas estas normativas trouxeram a divisão de atribuições e funções entre os níveis de governo de forma bastante genérica, indicando mais um propósito

⁹² Trata-se da responsabilidade de coordenação da gestão pública pela totalidade da política setorial, incluindo as organizações sociais que atuam na área, seguindo as regulações do poder público, em cada esfera de governo, aprovadas pelos respectivos conselhos.

⁹³ Os dispositivos da LOAS definem que a coordenação, regulação e as normas gerais são de responsabilidade da esfera federal; já a coordenação e execução dos programas das esferas estaduais e municipais.

solidário, do que de fato uma responsabilização pública e estatal pela proteção social, por meio da garantia de atenções e seguranças sociais (SPOSATI, 2020).

Desse modo, o intuito de reduzir a dispersão entre diferentes órgãos, a fragmentação e a superposição das ações socioassistenciais não foi incorporado pelas unidades federativas imediatamente, sobretudo se levar em consideração a imensa dificuldade de descentralização territorial de uma política pública inefetiva do ponto de vista das necessidades nacionais e há muito tempo utilizada como moeda para obter apoio político, entre a Presidência da República, o Congresso Nacional e as bases estaduais e municipais.

A falta de reconhecimento da legitimidade e da responsabilidade de cada um dos níveis de governo no processo de descentralização da política de assistência social se refere à imensa dificuldade, ao longo dos anos de 1990, de implantação de Conselhos, Planos e Fundos de assistência social nos municípios (art. 30 da LOAS) como condição intrínseca da descentralização das ações na área, devido, em parte, à incerteza de transferências de recursos, de estrutura física e de pessoal das esferas estaduais e nacional, sobrecarregando os municípios com a assunção integral de novos encargos, além dos demais motivos apontados no item anterior. Por este motivo, até setembro de 1997, apenas 33% dos municípios tinham aderido ao processo de descentralização político administrativa da assistência social (ARRETCHE, 2000).

Ademais, na década de 1990, o governo federal acabou colocando a LOAS de lado e operando a assistência social por meio do Programa Comunidade Solidária, comandado pela primeira dama Ruth Cardoso⁹⁴, firmando convênios diretos com entidades filantrópicas e obras assistenciais de representantes das elites, remarcando a presença da lógica privada e do duplo comando no interior da máquina pública, sem estabelecimento de uma coordenação federativa que efetivasse o compartilhamento de responsabilidade de gestão para a materialização dos objetivos da LOAS no país.

Para JACCOUD *et al.* (2020a) as relações intergovernamentais nos anos 1990 visavam impulsionar a descentralização político administrativa no sentido da municipalização, da desconcentração, mas sem assumir efetivamente a responsabilidade pública pela oferta, ainda que tenha aprimorado alguns recursos institucionais (com as NOBs de 1997 e 1998) e chamado a atenção dos níveis de governo para a necessidade de sua execução da política de assistência social.

[...] cabe assinalar que as mudanças institucionais realizadas nesse período deixaram legados que facilitaram a implementação posterior de uma nova

⁹⁴ “Inicia um novo ciclo de modernidade de primeira-dama, que permanece usando recursos financeiros e infraestrutura do Estado para negar a presença do Estado” (GOMES, 2008, p. 217).

estratégia na política de assistência social, centrada na ampliação da responsabilidade pública nas provisões e sua persecução por meio de um sistema. Tal legado nomeadamente consistiu: no desmonte do modelo clientelista baseado na LBA; na criação dos fóruns de gestores municipais e estaduais da assistência social – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), respectivamente – interessados em garantir seu espaço no processo de construção das institucionalidades da política; e na criação de instâncias de pactuação federativa – CIT e CIB. (JACCOUD *et al.* 2020a, p. 119-120).

As medidas efetivas de descentralização político administrativa, universalização do acesso, financiamento público e participação social somente ganharam corpo depois da aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, quando foi construída, com a coordenação estratégica da esfera central, uma robusta política federativa de responsabilidade dos três entes governamentais, sendo direito de todas/os as/os cidadãs/ãos às seguranças sociais frente às desproteções e vitimizações vivenciadas em todo o território nacional, reconhecendo as especificidades locais e regionais (SPOSATI, 2020).

A organização da gestão do SUAS, além de estar envolta com os entraves próprios da máquina administrativa e dos ranços históricos da estrutura pública brasileira, ainda trazia um agravo referente à trajetória desta política, que sempre se fez mais fora do que no interior do Estado, a conhecida desresponsabilização e, portanto, insuficiente responsabilidade na implementação e no asseguramento de uma rede socioassistencial pública com perspectiva de universalização. Por este quadro, pode se ter uma ideia da luta engendrada no interior da estrutura governamental e também no campo da governança e governabilidade para a implantação de um sistema público, nacional, integrado e uniformizado para a política de assistência social, que correspondesse à diversidade das realidades de todo o território nacional. (LOPES; RIZZOTTI, 2013, p. 78).

Com o pêndulo voltado para a construção nacional de convergências de objetivos, integração de esforços e para uma gestão compartilhada nas políticas sociais, reconhecendo a importância da cooperação técnica e da coletivização de demandas para a ampliação da proteção social, ganhou força na área a noção de pacto federativo, que implica na concordância com objetivos, metas, prazos, decisões e compromissos para a realização de direitos, por meio do acesso a uma rede socioassistencial universal e qualificada⁹⁵.

É importante ressaltar que a responsabilidade pública pelas ofertas do SUAS, referenciada pelas diretrizes de descentralização e participação popular, é complementar e tripartite: União, estados e municípios, contando com representações coletivas e participativas

⁹⁵ Considera-se rede socioassistencial o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS (BRASIL, 2012).

nos conselhos de três segmentos operativos do processo de gestão e provimento de serviços: gestoras/es, usuárias/os e trabalhadoras/es, além de representação de organizações da sociedade civil, que adquirem caráter público no sistema único, através de regulações específicas.

Semelhante ao SUS, há ainda outros atores relevantes agregados na arquitetura institucional do SUAS como o Colegiado de Gestores/as Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o Fórum de Secretários/as Estaduais de Assistência Social (FONSEAS), além das CITs e CIBs de caráter permanente, enquanto espaços de mobilização política, construção de agendas coletivas, negociação e pactuação dos entes federativos sobre instrumentos de gestão e formas de operacionalização da política de assistência social.

Com o SUAS, as responsabilidades, procedimentos e atribuições comuns e específicas da União, Distrito Federal, estados e municípios foram se delineando na medida em que o sistema foi amadurecendo em negociações permanentes e relações pactuadas, ficando mais precisas e expressas nas diversas regulações expedidas em leis, planos, normas, decretos e resoluções, resumidamente, dessa forma:

Quadro 1: Responsabilidades dos entes federativos com o SUAS

União	Normatização e coordenação da Política Nacional de Assistência Social; cofinanciamento do aprimoramento à gestão das ações da política; assessoramento a estados e municípios; financiamento e estruturação dos programas de transferência de renda nacionais (Bolsa Família), gestão e pagamento do BPC; coordenação da política nacional de recursos humanos e educação permanente; gestão dos sistemas de informação e monitoramento; apoio na implantação da vigilância socioassistencial em estados e municípios; implementação das deliberações das conferências nacionais e do CNAS; composição e legitimação das instâncias de pactuação; proposição de critérios de distribuição dos recursos; apoio técnico e financeiro aos estados e municípios quanto aos serviços, programas e aos projetos de enfrentamento à pobreza; atendimento, em conjunto com os demais entes federados, às ações assistenciais de caráter de emergência.
Estados	Gestão da Política Estadual de Assistência Social respeitando os ditames do SUAS e PNAS; implementação dos serviços socioassistenciais regionais de média e alta complexidade, conforme diagnósticos sociais aprovados nas instância de pactuação e controle social; estímulo e apoio técnico e financeiro aos municípios e suas associações e consórcios na prestação dos serviços de assistência social; incentivo a gestão qualificada do SUAS; cofinanciamento de benefícios eventuais a serem executados pelos municípios; instituição da gestão do trabalho; instituição do plano estadual de educação permanente; gestão da informação, avaliação e monitoramento; apoio técnico e financeiro para a implantação da vigilância socioassistencial; supervisão e apoio técnico aos municípios; cofinanciamento com repasse fundo a fundo aos municípios para a execução de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais; execução do plano estadual em conformidade com as deliberações das conferências estaduais e do CEAS; participação e legitimação das instâncias de cogestão estadual e federal; atender em conjunto com os municípios as ações de caráter de emergência.
Municípios	Gestão e execução da Política Municipal de Assistência Social, com base na PNAS; coordenação e cofinanciamento da rede socioassistencial direta e indireta; dos serviços socioassistenciais de forma territorializada; gestão dos benefícios socioassistenciais continuados e programas de transferência de renda; execução e gestão dos benefícios eventuais; realização de monitoramento e avaliação da gestão da política de assistência

	social com o CMAS; alimentar os sistemas de informação; execução do plano municipal de assistência social que deve incluir as deliberações das conferências municipais; atender as ações de caráter de emergência; desenvolver programas e projetos de enfrentamento à pobreza; participar dos mecanismos de articulação intergovernamental; prover a infraestrutura necessária para a participação e o controle social.
--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nas legislações do SUAS (2020).

As alterações na LOAS, promovidas pela Lei do SUAS em 2011 trouxeram impactos nas responsabilidades comuns aos três níveis de governo. Na definição em que antes se destacava apenas a atuação conjunta em casos de emergências e calamidades públicas, passou a vigorar a gestão do trabalho e a de educação permanente, a gestão integrada de serviços e benefícios, a vigilância socioassistencial, o monitoramento e a avaliação da política, além do cofinanciamento para o aprimoramento da gestão como responsabilidades comuns dos entes federativos (LEANDRO, 2020).

Em consonância com a LOAS, a NOB SUAS, aprovada em 2005 e reeditada em 2012⁹⁶, está pautada pela lógica republicana e democrática, com a atuação ativa de coordenação da autoridade central⁹⁷, ao mesmo tempo em que estabelece o comando único e as regras transparentes, negociadas e detalhadas sobre as responsabilidades públicas compartilhadas dos entes federativos na organização, regulação, financiamento, provisão, manutenção e expansão dos serviços públicos de atenção a proteção social não contributiva, observados os níveis de gestão, de forma a favorecer a expansão e a uniformização das ofertas e seus resultados, respeitadas as diversidades regionais e particularidades locais.

A identificação da diversidade presente na realidade do ente federativo é parte do exame das relações federativas à luz da democracia, bem como elemento de fomento do controle social que pressupõe contínua informação e audiência do cidadão nas respostas que lhe dizem respeito. O cidadão constrói sua percepção a partir do lugar, da trajetória de vida e da sua posição de classe social. (SPOSATI, 2015, p. 51).

O impacto dos instrumentos lançados pelo nível central para a coordenação geral do sistema e para a definição de responsabilidades, quanto ao valor e à forma de transferência dos recursos federais e ao estabelecimento de padrões nacionais para os serviços, de metas e

⁹⁶ “[...] o caráter desta norma operacional diz respeito a um novo patamar necessário para o aprimoramento do Suas, por meio da introdução de novas estratégias de financiamento e gestão, consubstanciadas na instituição dos blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um **novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema**”. (BRASIL, 2012, p. 15, grifo nosso).

⁹⁷ Coordenação estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em 2004. O MDS possuía nesta época, cinco secretarias, quais sejam: Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional, Renda da Cidadania, Articulação Institucional e Parcerias, Avaliação e Gestão da Informação.

prioridades para a gestão, apresentam diferenças em função do porte populacional dos municípios, na tentativa de se estabelecer uma distinção entre os diferentes municípios, superando a adoção de critérios homogêneos para a partilha de recursos e para a capacidade dos serviços (JACCOUD *et al.* 2020b).

Em que pese as disparidades presentes nas regiões e nos territórios para além do tamanho da população, quando se analisa a definição dos municípios por porte, constata-se que 70% dos entes federativos municipais brasileiros são de pequeno porte I, sendo que 60% dos municípios brasileiros têm menos de 10 mil habitantes, exigindo a presença efetiva do exercício da responsabilidade do gestor estadual no pacto federativo, de articulação regional para que a totalidade da população destes municípios tenha acesso igualitário a serviços especializados, pois os municípios menores (porte I e II) não possuem demanda e capacidade operacional e institucional que justifique a implantação municipalizada de determinados serviços, como os estados permanecem omissos neste aspecto de atenção regionalizada de serviços, a universalidade de atendimento segue não sendo uma realidade⁹⁸ (SPOSATI, 2015).

Assim, pode-se dizer que os serviços ofertados variam em grau e qualidade, pois nem todos os atendimentos são acessíveis a diferentes municípios, a assistência social ainda carece de homogeneidade e universalização da cobertura na proteção social em face das vulnerabilidades e riscos sociais que deve enfrentar, esta constatação é matéria de articulação federativa, estratégias de intervenção político-administrativa e pactuação em espaços de equilíbrio e cooperação para implantação de fato de um sistema único de acompanhamento e atendimento de cidadãos/os em seus territórios de vivência e relações sociais.

Uma das principais medidas para a adesão federativa ao SUAS, além da intensa regulamentação e orientações técnicas na área, foi a ampliação do financiamento federal para o custeio de serviços socioassistenciais tipificados nos territórios e para a implantação de unidades de referência nos municípios, adotando novas formas de repasses e critérios de partilha transparentes e impessoais, como a instituição dos mecanismos de pisos de proteção social.⁹⁹

Estes critérios específicos foram adotados, incluindo contrapartidas subnacionais, relacionando os repasses aos objetivos da intervenção protetiva, sendo constantemente

⁹⁸ Segundo a Constituição (Art. 194), a seguridade social, que inclui a assistência social, tem como objetivos a “universalidade da cobertura e do atendimento e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais” (BRASIL, 1988).

⁹⁹ As transferências federais organizadas em pisos de complexidade estão referidas aos diferentes serviços do Suas, acoplando uma clara direção às transferências automáticas e regulares fundo a fundo, conferindo finalidade ao repasse federal. Os pisos classificam-se em fixos e variáveis, estes últimos acolhem situações dinâmicas, a exemplo do atendimento de prioridades nacionalmente identificadas, bem como contemplam diversidades socio territoriais (JACCOUD *et al.* 2020b).

revisados e pactuados na CIT, principalmente quando se dispunha de recursos novos para expansão dos programas e serviços, fazendo esta instância assumir um espaço legítimo de discussão e pactuação entre os gestores federais, estaduais e municipais, movimento fundamental à sustentação e legitimação do pacto federativo na política de assistência social (JACCOUD *et al.* 2020b).

Este processo foi acompanhado da estabilidade e previsibilidade nos repasses de recursos por meio de transferência regular e automática na modalidade fundo a fundo, em substituição dos convênios por valores per capita, submetendo os procedimentos a padrões técnicos, com rodadas de pactuação e deliberação coletiva na CIT e CNAS, tendo como base os sistemas de informação do SUAS. Ou seja, graças a estes instrumentos, as transferências acontecem sem o personalismo e os atravessamentos político-partidários, buscando afastar as eventuais negociações relacionadas à intermediação de deputados para favorecimento e obtenção de apoio de prefeitos e governadores.

Em um segundo momento de implantação do SUAS, os incentivos para o aceite dos governos descentralizados às expansões de cofinanciamento em escala nacional no SUAS foram se intensificando e aperfeiçoando em forma e volume, com a criação de apoio financeiro aos governos subnacionais por meio dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD SUAS)¹⁰⁰ – que mobiliza transferências regulares baseadas em resultados de gestão, ampliando as responsabilidades dos entes federativos –, com a flexibilização na utilização de recursos do cofinanciamento federal para pagamento das equipes de referências, a instituição dos blocos de financiamento definidos por nível de complexidade da proteção social¹⁰¹ e a autorização para despesas de investimento em equipamentos públicos.

Estas medidas de manutenção e ampliação das transferências fundo a fundo foram importantes, pois sinalizavam para a continuidade no custeio dos serviços, ao mesmo tempo em que viabilizavam que os repasses regulares atuassem como incentivos para a adesão ao sistema, favorecendo a coordenação intergovernamental, embora seus impactos tenham sido desiguais para entes estaduais e municipais (JACCOUD *et al.* 2020b).

O padrão de financiamento pressupunha a responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio dos serviços, programas e projetos. Se os pisos

¹⁰⁰ Na mesma lógica do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF), que mensura e remunera o desempenho municipal e estadual nas atividades de cadastramento e acompanhamento das condicionalidades, a partir de resultados previamente definidos para a gestão do programa, portanto, trata-se de um mecanismo de coordenação federativa (JACCOUD *et al.* 2020b).

¹⁰¹ “Os blocos substituem o formato de repasse por serviços com o intuito de dar maior flexibilidade aos entes subnacionais na aplicação dos recursos do cofinanciamento federal, pois permitiam o remanejamento de recursos entre serviços de um mesmo nível de proteção” (JACCOUD *et al.* 2020b, p. 189).

configuravam a corresponsabilidade financeira do governo federal, eles não prescindiam do chamado cofinanciamento, com o aporte de recursos próprios das esferas estadual e municipal. Assim, para efetivar o direito à assistência social e o acesso a seus serviços, foi organizado um modelo de financiamento que pressupõe a ação concertada e a responsabilidade partilhada no gasto envolvendo as três esferas de governo. (JACCOUD *et al.* 2020b, p. 188).

É evidente que o aporte de recursos disponibilizados pela União impulsionou a reorganização da assistência social no país, com o aumento das ofertas e das equipes de referência, buscou ainda estimular a alocação de recursos municipais e estaduais nesta política pública, porém a apuração dos gastos dos governos subnacionais é mais complexa que a do governo federal, pela ampla autonomia e discricionariedade presente nas classificações orçamentárias subnacionais, que acabam abrangendo outras áreas¹⁰², inviabilizando a análise das despesas realizadas especificamente nos serviços e benefícios socioassistenciais, no entanto, diversas pesquisas, incluindo os sistemas de informações da Rede SUAS¹⁰³, demonstram uma enorme disparidade no orçamento da área, sendo que o patamar de gastos municipais com a rede socioassistencial supera significativamente as instâncias federal e estaduais.

Segundo informações do Suasweb e conjugando-as com as informações do Siga Brasil sobre repasses federais ao Suas, observa-se que os recursos próprios municipais financiaram, em média, 62% do gasto nacional com o Suas no período de 2012 a 2016. Os recursos próprios estaduais financiaram cerca de 15% do gasto nacional e os repasses federais a estados e municípios, 23%. Contudo, nesses anos, nota-se expressiva variação dos recursos próprios gastos em assistência social segundo declarado pelos níveis subnacionais, em especial no caso dos municípios. (JACCOUD *et al.* 2020b, p. 202).

Sposati (2015) confirma que as maiores despesas com a rede socioassistencial, mais especificamente no campo dos serviços continuados, são procedentes das gestões municipais. Segundo a autora, os gastos federais são significativos e crescentes, mas direcionados, em sua grande parte, para os benefícios (BPC e Bolsa Família) que são pagos diretamente à população usuária, neste campo não há compartilhamento de decisões com as esferas locais e intermediárias, o que denota uma centralização na União.

Esta mesma autora pontua que o percentual do orçamento próprio gasto com assistência social pelos municípios brasileiros varia em média de 2 a 4%, enquanto os governos estaduais

¹⁰² Principalmente os estados brasileiros seguem implantando programas que concorrem com o SUAS, não sendo pactuados nas CIBs e cujos financiamentos não seguem os critérios públicos deliberados pelos conselhos.

¹⁰³ Rede SUAS é o sistema nacional de informações do SUAS, que abrange diversas ferramentas de informação, organizando a produção, o processamento, o armazenamento e a divulgação de dados de acesso público e transparente (BRASIL, 2020).

aplicam um percentual bastante inferior, menos de 1% das despesas é destinada à assistência social, o que permite afirmar a participação incipiente do ente estadual no financiamento da consolidação do SUAS, dependente da vontade política dos governos, já que inexistem normas que determinam a vinculação de recursos para a assistência social.

O protagonismo da esfera estadual é imprescindível como instância atuante, coordenadora e intermediadora. Mais próxima dos municípios e compartilhando com eles realidades comuns, os governadores estaduais têm papel central na pactuação e regulação de normas ordinárias, no detalhamento e adequação dos planejamentos, no cofinanciamento de serviços e programas, na execução de ações mais onerosas e de maior complexidade, que devem se realizar regionalmente, na perspectiva de consolidar um federalismo de base cooperativa no âmbito da política de assistência social. (BRASIL, 2008b, p. 24).

Em 2006 foi firmado no âmbito da CIT e deliberado pelo CNAS, enquanto instrumento de coordenação federativa, o Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS¹⁰⁴, atualizado em 2010, que, em linhas gerais, significa um compromisso político e coletivo dos estados brasileiros e Distrito Federal, visando à gestão qualificada da assistência social em seu âmbito de competência e a criação dos respectivos incentivos financeiros indutores do funcionamento do sistema. No caso dos estados, os pactos representaram estímulos para trazer tal nível de governo para dentro do Suas, como uma adesão voluntária, mas que ainda não se efetivou, haja vista a baixa efetividade no cumprimento destes instrumentos de coordenação federativa (LEANDRO, 2020).

A percepção de uma certa disparidade entre estados e municípios, no que diz respeito ao engajamento/adesão ao Suas tanto em relação ao que estava determinado para cada nível de governo em termos de execução quanto em termos de aporte de recursos próprios, foi um dos fatores que levaram à criação de pactos intergovernamentais de aprimoramento da gestão. (JACCOUD *et al.* 2020a, p. 129).

O cumprimento das propostas, metas e princípios nas periodicidades pactuadas seria avaliado anualmente pelas instâncias de pactuação (CIB) e de controle social dos estados (CEAS) em consonância com as deliberações das conferências estaduais e municipais, sendo

¹⁰⁴ As normativas que tratam dos Pactos de Aprimoramento do SUAS neste período são a Resolução CIT nº 5/2006 e a Portaria nº 350/2007 que dispõem da celebração do Pacto da Gestão dos Estados e do Distrito Federal no contexto do SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para o biênio 2007-2008. Entre 2005 e 2010, a preocupação central no âmbito da política de assistência social foi com a elaboração de documentos normativos e com a instituição dos serviços, programas e benefícios. A Resolução CIT nº 17/2010 estabelece as prioridades nacionais e os compromissos do pacto para o quadriênio 2011-2014, neste outro momento (entre 2011 e 2015), o foco se voltou à qualificação do atendimento das especificidades territoriais e dos serviços destinados à população em situação de vulnerabilidade e risco e, também, ao reordenamento dos serviços da proteção social especial, à ampliação do cofinanciamento pelas esferas de governo e à implementação da Política de Capacitação Permanente (LEANDRO, 2020).

acompanhado pela gestão federal, de modo a garantir patamares mais elevados de cobertura e avançar em termos de qualidade e efetividade das ações socioassistenciais, revendo o pacto quando fosse preciso, estabelecendo acordos e fluxos necessários. No entanto, após as várias rodadas do pacto de aprimoramento dos estados e do Distrito Federal, constata-se que as prioridades e metas não foram colocadas em prática, processo decorrente de uma trajetória prévia de pouca implicação deste nível de governo com o que lhe cabe, enquanto responsabilidade federativa, na gestão da política de assistência social (LEANDRO, 2020).

Leandro (2020) associa esta ausência do ente estado no compartilhamento de responsabilidades do SUAS com a inexistência de indução efetiva do governo federal, incluindo repasse de recursos financeiros, em comparação com a relação da União com os municípios, bem como de possibilidades de haver sanções controladas pelo gestor federal, no caso de não cumprimento das prioridades e metas.

Não havia elementos palpáveis para barganhar ou pressionar os estados pelo cumprimento das prioridades, dado que as relações do gestor federal com os dois níveis de governo eram muito díspares. Do ponto de vista dos repasses financeiros, por exemplo, os montantes transferidos aos municípios para a execução da política eram substantivos, enquanto para os estados eram irrisórios. (LEANDRO, 2020, p. 261).

Em 2013 foram definidas também prioridades e metas específicas para a gestão municipal do SUAS, no quadriênio de 2014 a 2017, de forma distinta dos estados¹⁰⁵, pois a intenção não era uma adesão, pois este processo já havia se efetivado em 99,5% dos municípios brasileiros, os esforços eram pelo avanço do SUAS, ou seja, para alcançar um alinhamento procedimental e metodológico para melhores resultados no desenvolvimento da política em âmbito municipal, portanto a despeito da utilização de um mecanismo nominalmente similar, a natureza, a motivação, o conteúdo e os objetivos são diferentes, com destaque para a exigência dos estados se implicarem efetivamente na consolidação do SUAS. Neste mesmo ano, foi aprovada a revisão das prioridades e metas específicas para a gestão dos estados, bem como os compromissos do governo federal para empreender forças de diminuir as desigualdades regionais e locais no território brasileiro (LEANDRO, 2020).

A Resolução CNAS nº 2, de 16 de março de 2017, foi o produto resultante dos novos debates sobre o pacto federativo ocorridos no final de 2016 e início de 2017 já no contexto de uma nova gestão federal, após o impedimento da presidenta eleita democraticamente Dilma

¹⁰⁵ Resolução CIT nº 16, de 3 de outubro de 2013.

Rousseff. A partir de 2016, em função da crise política e econômica, os esforços se voltaram à manutenção da estrutura constituída no SUAS.

Neste momento se discutia a exequibilidade das prioridades e metas para os estados e também o papel de controle do governo federal, além de suas próprias atribuições, porém muitos aspectos que já constavam nos pactos anteriores como responsabilidades da gestão estadual foram repetidos para o quadriênio 2016 a 2019, por não terem sido cumpridas as responsabilidades elencadas nos prazos anteriores, como a cobertura regionalizada de serviços de média e alta complexidade, apoio a consórcios públicos e ações intermunicipais, cofinanciamento de benefícios eventuais, estruturação de vigilância socioassistencial, manutenção de equipe qualificada de referência para assessoramento e apoio técnico aos municípios e a garantia de ações de educação permanente (LEANDRO, 2020).

De acordo com as/os autoras/es estudadas/os para esta produção acadêmica, como Aldaíza Sposati (2015), Luciana Jaccoud *et al.* (2020) e Raquel Raichelis *et al.* (2019), o descompasso na incorporação do SUAS como uma política pública pelos entes federados (estados e municípios) é demonstrado pelo que nomeiam de papel incerto, limitado, supletivo, abstrato, dúbio e até ausente na consolidação da assistência social pelos entes estaduais, desconectando da ideia de pacto federativo.

Jaccoud *et al.* (2020a) consideram que esta atuação coadjuvante em relação aos municípios e à União se deve à ampla margem de discricionariedade atribuída a esta esfera no federalismo brasileiro, mais consistente neste nível de governo do que no âmbito municipal, refletida no comprometimento institucional heterogêneo, ou seja, cada estado age de uma forma, a depender de sua liderança política¹⁰⁶ e, via de regra, desfavoráveis em torno das responsabilidades financeiras, técnicas e institucionais que lhes cabem, o que permite afirmar que são os municípios e a União que mantêm os serviços socioassistenciais¹⁰⁷, em uma relação direta entre as duas esferas.

Mesmo na dinâmica de negociação permanente no espaço da CIT, os entes estaduais priorizaram uma ação política conservadora em face dos objetivos e das metas do Suas, visando explicar as diferenças nos comportamentos dos níveis subnacionais, aspectos relevantes da dinâmica política e federativa a serem considerados. Efetivamente o Suas assumiu uma configuração municipalista. [...] aos governos estaduais alocaram-se responsabilidades complementares seja no cofinanciamento, na assessoria técnica, na formação

¹⁰⁶ Tal variação, de acordo com Silva (2015) está associada à excessiva autonomia conferida aos estados na distribuição de responsabilidades federativas da política e a não vinculação de parcela dos orçamentos públicos.

¹⁰⁷ “[...] nem as entrevistas realizadas nem os registros de reuniões na CIB e na CIT analisados autorizam falar de uma efetiva participação do estado no suporte financeiro aos municípios, mesmo em relação aos benefícios eventuais, onde detém responsabilidade direta” (JACCOUD *et al.* 2020a, p. 133).

e no acompanhamento, seja na oferta de serviços, restritos àqueles de configuração regional, isto é, preenchendo lacunas de ofertas municipais. (Jaccoud *et al.* 2020a, p. 131).

Os governos estaduais, ao largo das prioridades do SUAS e de suas instâncias de deliberação e pactuação, seguem lançando programas independentes e paralelos nas pastas que cuidam da gestão da assistência social concorrendo com suas ofertas.¹⁰⁸ Neste sentido, também para Silva (2015) o SUAS segue a lógica municipalista, imputando aos governos intermediários uma função complementar e residual, que se resume no cofinanciamento e no apoio técnico junto aos municípios, acompanhando e avaliando as ações locais e em último caso, instituindo redes regionalizadas de atendimento. A pesquisa da Jaccoud *et al.* (2020a, p. 133) com gestoras/es e técnicas do SUAS confirma o papel secundário dos estados pela “irrelevância do cofinanciamento, a inexistência ou a insuficiência em apoio técnico aos municípios, a inoperância na estruturação dos serviços regionais e a ausência de coordenação e acompanhamento territorial da rede de serviços”.

Atualmente, somam-se as fragilidades do ente estado na política de assistência social, às dificuldades impostas pelos arranjos políticos e ideológicos estabelecidos pós 2016 pelo governo federal, desdobrando-se em ações concorrentes ao SUAS, evidenciadas pelo retorno de programas paralelos e sobrepostos, como o Programa Criança Feliz¹⁰⁹, além do reaparecimento crescente da ingerência privada junto à máquina pública. Com a resistência de reconhecer a assistência social como política pública, de acesso universal, o que se observa é

¹⁰⁸ Na época atual a esfera nacional se enveredou pelo mesmo caminho, exemplo disso é o Criança Feliz. “O Programa Criança Feliz ganhou maior centralidade e difusão nacional, e expressa um risco ao Suas, especialmente pelos seguintes aspectos: contratação de visitantes sociais de forma precarizada, terceirização com forte tendência de reprodução de conteúdo e práticas conservadoras, com efeitos moralizantes da questão social; ausência de novos recursos para sua execução mediante adesão dos municípios e estados, com execução por meio do repasse fundo a fundo pela assistência social, no piso de proteção social básica; problemas de planejamento e alinhamento com demais entes federados; envolvimento de atores que reforçam a cultura tradicional ainda presente na política, especialmente das primeiras-damas que em geral assumem a condução do processo e do comitê de gestão, com evidente constrangimento à autonomia das instâncias do Suas; ingerência de outras políticas e secretarias na execução dos recursos que pertence à função programática da assistência social, ferindo o comando único; Ausência de intersetorialidade entre as políticas no plano nacional; desorganização do processo de implantação com evidente preocupação com o cumprimento de etapas, a exemplo da definição de prazos e processos incoerentes em termos de planejamento (diagnóstico anterior à instalação do comitê gestor); arranjo institucional frágil, que pode trazer dificuldades quanto à fiscalização de órgãos de controle e de qualidade na sua execução; centralidade na primeira infância, desconsiderando outros públicos, vulnerabilidades, situações e ciclos de vida, ferindo o princípio da universalidade; personalismo na definição de um programa que se sobrepõe ao Suas e pode fragilizar sua continuidade; congelamento das pactuações para expansão qualifica de serviços e recursos, da construção de novos parâmetros de cofinanciamento, com base em custos e especificidades regionais / locais (SILVEIRA, 2017, p. 501-502).

¹⁰⁹ O deslocamento de recursos federais para o custeio de um programa (o Criança Feliz) em detrimento do financiamento dos serviços continuados expôs uma disputa no arranjo de financiamento do Suas entre programa e serviços (JACCOUD *et al.* 2020b). De acordo com a LOAS, os programas se configuram em estratégias para qualificar e fortalecer os serviços continuados do SUAS.

uma tendência de maior focalização e fragmentação nas ações, sendo dirigidas à parcela da população extremamente pobre, Raichelis *et al.* (2019) pontuam que tais políticas sequer são paliativas (p. 233), o que expõe a fragilidade do modelo protetivo brasileiro.

No cenário de desmonte das políticas sociais e de reconfigurações ultra neoliberais que se apresentam no Brasil, a execução do SUAS de modo articulado e integrado em uma relação de convergência intergovernamental, conforme determina a Constituição Federal de 1988 está em tensão com o seu contrário, haja vista o atropelo das deliberações das instâncias participativas e de pactuação nas atuais decisões nacionais.

A ausência de pactuações de expansão de recursos desde 2015, o atraso dos repasses federais observado desde 2017 e a publicação da Portaria nº 2.362 de 20 de dezembro de 2019 que equaliza o cofinanciamento federal do SUAS conforme disponibilidade orçamentária, reflexo da Emenda Constitucional nº 95/2016 de diminuição permanente do gasto social federal ao longo de duas décadas, confirmam a quebra na regularidade dos repasses de recursos, prejudicando fortemente e com grande rapidez o pacto federativo de consolidação do SUAS, até então assentado em incentivos financeiros de grande repercussão na coordenação geral e regulatória da esfera central.

Cabe lembrar que a coordenação federativa, operando por instrumentos financeiros, tem se revelado efetiva para a redução da desigualdade de gasto entre municípios e no per capita aplicado na política, equalizando municípios de diferentes capacidades fiscais e institucionais. (JACCOUD *et al.* 2020b, p. 206).

A conjuntura reflete a insegurança dos entes subnacionais, não apenas pela flutuação das receitas e austeridade fiscal, mas pelo peso do financiamento do SUAS recair em sua totalidade nos municípios, face ao constrangimento do montante orçamentário disponível para repasses federais aos municípios e estados, impactando ainda nas disparidades regionais e territoriais presentes, no que tange a capacidade de prestação de serviços e benefícios e em qualificação da gestão, colocando em risco o que foi recém construído pela via da assistência social de 2003 a 2015 para atender um significativo contingente da população brasileira (JACCOUD *et al.* 2020b).

No próximo tópico será tratada a trajetória da gestão estadual da política de assistência social em São Paulo, mais precisamente a implicação da Secretaria de Desenvolvimento Social, universo de estudo da presente pesquisa, na consolidação do SUAS.

2.3 A GESTÃO ESTADUAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTEXTO ORGANIZACIONAL DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (SEDS)

2.3.1 A trajetória histórica e a configuração atual da gestão paulista da assistência social

Tendo como referência o artigo 138 da Constituição Federal de 1934 – que dava destaque as incumbências compartilhadas pela União, estados e municípios de amparar, através de serviços sociais especializados, a maternidade, a infância, juventude e famílias de prole numerosa, embora de cunho disciplinador, moralista e higienista – o estado de São Paulo mencionou pela primeira vez a assistência social em sua legislação, que até então aparecia de forma genérica, como assistência pública a população civil (GOMES, 2008).

Assim, foi na Constituição Estadual de 1935 que a assistência social ganhou um título próprio, ainda que suas atribuições fossem associadas diretamente com a área da saúde, que, por sua vez, não contava com seção específica neste marco legal.

TÍTULO V

DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 79 – Cabe ao Estado e ao Municípios coordenar e assegurar os serviços sociais, criando os necessários departamentos especializados, com o fim de:

- a) promover o amparo aos desvalidos;
- b) estimular a educação eugênica;
- c) amparar a maternidade e a infância;
- d) socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) proteger a juventude contra toda exploração, ou o abandono físico, moral e intelectual;
- f) restringir a mortalidade e a morbilidade infantis;
- g) impedir a propagação de doenças transmissíveis;
- h) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais;
- i) prestar socorros públicos de urgência;
- j) animar a iniciativa particular, nas matérias acima referidas.

Art. 80 – O Estado e os Municípios destinarão um por cento, das respectivas rendas tributárias, para o amparo a maternidade e a infância. (BRASIL, 1935).

Neste mesmo ano, o estado de São Paulo implantou o Departamento de Assistência Social, subordinado à Secretaria de Justiça e Negócios do Interior, precedendo a institucionalização da área em âmbito nacional, uma vez que a LBA foi criada somente em 1942, para ações emergenciais e de apoio às obras sociais, atribuindo a sua gestão à primeira-dama Darcy Vargas.

De acordo com Gomes (2008), apesar da centralidade da infância e adolescência na configuração organizacional do Departamento de Assistência Social do Estado de São Paulo, a verdadeira matriz da gênese institucional paulista foi a do estabelecimento de marcos

regulatórios relativos às obras sociais particulares, sob a ótica de um direcionamento adequado das doações, auxílios e subvenções do estado e dos municípios¹¹⁰.

Estas instituições particulares, com sede em variados municípios paulistas, foram classificadas em diferentes momentos históricos como benemerentes, filantrópicas, beneficentes, de serviço social, pertencendo a diversas áreas, como educação, profissionalização e saúde, mas estavam caracterizadas dentro do escopo de “atividades de assistência social”. Desta feita, eram registradas em um livro de matrículas, instrumento criado pela Lei Estadual nº 2.497/1935, que instituiu o Departamento de Assistência Social. A matrícula era a condição de seleção para o recebimento de subvenções do estado, inaugurando assim uma relação verticalizada e de subalternidade entre estado e municípios, estes últimos representados, pelas obras sociais privadas e não pelo poder público (GOMES, 2008).

Neste ponto – revelador da atenção subsidiária do poder público via organização da sociedade civil, sem o reconhecimento das responsabilidades do Estado pelas necessidades das populações atendidas nestas instituições (MESTRINER, 2001) – o estado de São Paulo também se antecedeu à esfera nacional, que somente dois anos depois criou o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), cadastrando e repassando subvenções às entidades sociais.¹¹¹

Com a publicação do Decreto Estadual nº 9.486/1938, o Departamento de Assistência Social foi renomeado como Departamento de Serviço Social (vinculado a profissão que se anunciara como avanço no trato das expressões da questão social), com a função definida por segmentos sociais pauperizados¹¹² e foco na formação da família, na perspectiva tutelar e asiladora e não pelas necessidades provocadas pela desigualdade social.

Percebe-se que a denominação do Departamento foi substituída por Serviço Social, e a exclusão da proteção e assistência na designação dos serviços pertencentes ao Departamento deu continuidade a nova identidade conferida. Cristaliza a identificação dos serviços pelo segmento social ao qual se destina, desvestida da marca de proteção e assistência de que foram dotados inauguralmente. (GOMES, 2008, p. 77).

Em 1947, com o declínio da ditadura varguista e o retorno do regime democrático, o estado de São Paulo promulgou uma nova constituição¹¹³, reconhecendo nos artigos 130 a 135

¹¹⁰ Supõe-se que essa vinculação iguale a natureza da instituição com a oferta de atenções que deve garantir. No entanto, a questão de fundo é precisar o que era considerada uma instituição de assistência social, sinônimo de instituição de serviço social”. (GOMES, 2008, p. 68).

¹¹¹ Com a LOAS, o CNSS foi substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), preservando a função de registro e exercício do mérito filantrópico às entidades sociais, de diversas áreas, até 2009.

¹¹² Menores (como eixo prioritário de intervenção); abandonados; delinquentes; desvalidos; trabalhadores, detentos e egressos de orfanatos, reformatórios, conjuntos penais correccionais e hospitalares; velhos e famílias. As obras sociais correspondentes eram: asilos, creches, escolas, dispensários e albergues noturnos (GOMES, 2008).

¹¹³ Alinhada à Constituição Federal de 1946.

do título VII, a assistência social, em conjunto com a saúde, como campos de responsabilidade do Estado, antecedendo ao modelo de seguridade social definido posteriormente, em 1988, que compreende ações de saúde, assistência social e da previdência no âmbito dos direitos sociais.

Esta legislação traz a atuação do poder público via subvenções, auxílios e isenções tributárias às instituições privadas, de forma ainda mais explícita, cabendo a um único órgão público centralizado a fiscalização destes pagamentos, dentro de um plano de ação social.¹¹⁴ Neste período, o Serviço Social do Estado (denominação dada ao Departamento de Serviço Social) passou a fazer parte da Secretaria da Saúde Pública e Assistência Social, mantendo a responsabilidade pelo serviço social dos desvalidos adultos, dos trabalhadores e da família.¹¹⁵

É interessante apontar a alteração nas prioridades adotadas pelo órgão gestor paulista em seus quinze anos primeiros de existência, ocorridas de 1937 a 1952. O ponto alto em 1937 era a importância do Serviço Social de Família, com o propósito de serem criados os Centros Sociais de Formação Familiar. Em 1942, a ênfase estava no aperfeiçoamento técnico-burocrático do funcionamento do Departamento estadual, expresso no aprimoramento da base de tratamento de dados, na elaboração do primeiro catálogo de obras existentes no estado de São Paulo e nos esforços de publicização dos trabalhos desenvolvidos. Já em 1952, a centralidade se deslocou para o entrosamento com as obras sociais, principalmente para aumentar sua capacidade de atendimento direto dos casos dos “necessitados”. Por outro lado, surgiu o corpo funcional do Serviço Social do Estado, se comparado com a força de trabalho existente em 1942: 36 técnicos em Serviço Social e 21 funcionários administrativos, em 1952, contra a presença de 11 estagiários de Serviço Social, em fase de graduação, e 5 pesquisadores sociais, dez anos antes. Ganha destaque a criação de três serviços sociais para adultos, em 1952, mesmo que empunhou uma perspectiva médico-social: é a primeira vez que foram anunciados serviços próprios da esfera estadual para além daqueles criados, hegemonicamente, para crianças e adolescentes fragilizados. (GOMES, 2008, p. 126).

Uma nova carta constitucional estadual foi promulgada em 1967, meses depois da instância federal escrever outra constituição (alterada em 1969 sob o regime ditatorial), mantendo a vinculação da assistência social do estado com a saúde, mas expandindo a articulação federativa, a atuação subsidiária por meio de entidades particulares, de cunho

¹¹⁴ Em 1960, foi instituído o Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções – CEAS (Lei Estadual nº 5.580/60), que assumiu o trabalho de controle das concessões, subvenções e isenções fiscais às instituições privadas, sendo transferido para a Secretaria de Promoção Social. “Esse Conselho estadual exercerá importância capital no interior do aparelho do estado paulista até sua extinção, em 1999” (GOMES, 2008, p. 128).

¹¹⁵ A infância e a adolescência nesta época eram atendidas pelo Serviço Social do Menor (SSM), vinculado ainda à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior. O órgão gestor da assistência social no estado de São Paulo manteve ao longo dos anos, uma relação de aproximação e distanciamento com duas áreas: a infância e adolescência (o que não significou a responsabilização direta por parte do estado de garantir proteção a esse grupo social) e o trabalho (esta última era função da primeira-dama estadual, sob a retórica de reintegração social), apartando a possibilidade de fortalecer a configuração de uma política estadual unívoca para o campo da assistência social pública (GOMES, 2008).

doutrinário, caritativo e ocultando novamente a responsabilidade estatal na construção de respostas coerentes com sua competência em face da questão social.

Por outro lado, neste mesmo ano, a gestão estadual paulista elevou o status do órgão gestor da assistência social ao grau de Secretaria de Estado (e não mais de setor ou departamento), através do Decreto nº 49.165/1967, que criou a Secretaria de Promoção Social, separando o campo de responsabilidade pública da assistência social da Secretaria da Saúde Pública, porém, este deslocamento se deu apenas na estrutura estadual, pois ainda havia o incentivo da atuação dupla nas obras sociais de atenção aos necessitados.

A nova Secretaria Paulista estruturou o seu âmbito funcional, delimitando duas frentes principais de atuação: uma de prevenção, amparo e readaptação social de grupos especiais (os chamados velhos desamparados, desempregados, imigrantes, delinquentes, mendigos, prostitutas, mães solteiras e vítimas de calamidade pública), incluindo o Serviço Social de Menores nos atendimentos de caso; e a outra na ação comunitária, através da atividade educativa, do desenvolvimento do associativismo, da coordenação e mobilização dos recursos particulares voltados para o desenvolvimento social.

Segundo os estudos de Gomes (2008), nesta última faixa de atuação, fazia parte a Coordenadoria do Desenvolvimento Social (CDS), com a proposta de promover a superação de problemas sociais de forma planejada e participativa, concernente ao desenvolvimento local e regional das comunidades. Este trabalho era feito pelas/os assistentes sociais do estado, que viajavam pelo estado para realizarem o estudo e o diagnóstico das comunidades preservando, uma ação indireta, com funções normativas, capacitadoras, controladoras e cofinanciadoras.

A Coordenadoria de Desenvolvimento Social foi se estruturando para se organizar como Divisões Regionais de Promoção Social, instâncias fundamentais para a interiorização e aproximação do órgão gestor estadual das demandas locais (individuais, municipais e/ou das obras sociais). Em 1970, estavam organizadas 11 divisões regionais, sendo que a assistência técnica prestada pelos assistentes sociais era respaldada por uma autonomia institucional que lhes permitiam assessorar a implantação de órgãos gestores municipais, impulsionados, nesse período, para organizar atividades comunitárias, para além dos desenhos programáticos, o que foi avaliado positivamente se comparado às gestões subsequentes (Nogueira, 1990). (GOMES, 2008, p. 157).

As 11 Divisões Regionais de Promoção Social¹¹⁶ representavam uma estratégia inicial de desconcentração técnica e administrativa da coordenação central do estado, no

¹¹⁶ Posteriormente subordinadas ao Gabinete do Secretário, retornando mais tarde a Coordenadoria de Desenvolvimento Social, renomeada para Coordenadoria de Ação Regional (CAR). Em 1980, o Decreto Estadual nº 14.825 subordina as Divisões de Promoção Social a Coordenadoria de Ação Social (CAS) e não mais de desenvolvimento social, alterando a abrangência das regiões, por diversas vezes (SOUZA, 2015).

desenvolvimento de atividades comunitárias, integrando municípios paulistas pertencentes a uma mesma região. Todavia, logo após este período, a intervenção técnica e profissional no interior da Secretaria de Promoção Social passou a ser guiada diretamente pela adoção de critérios centralizados e burocráticos de registro e matrícula das obras sociais, sancionadores do acesso ao subsídio estadual e isenções fiscais, por intermédio do Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções (CEAS), além dos atendimentos de casos (amparo social, plantão social e auxílios), regulação sobre as formas de atenção direta e indireta ao asilamento de grupos sociais fragilizados (em situação de inadaptação social, conforme normativas vigentes da época), configurando-se em ações pertencentes da Secretaria de Promoção Social.

Se por um lado a criação da Secretaria Paulista significava uma aproximação institucional com o governador do estado, Roberto Costa de Abreu Sodré (1967 a 1971), por outro, este mesmo governo instalou em sua reforma administrativa de 1968, o novo *locus* oficial da primeira-dama estadual, ligado ao seu gabinete, com o manejo clientelista e patrimonialista das expressões da questão social. Este órgão, denominado Fundo de Assistência Social do Palácio de Governo (FASPG), constituiu-se como uma estrutura equivalente à LBA, no intuito de auxiliar os desvalidos da época, mantendo as relações verticais de poder. “A partir desse ato, fica institucionalizada, no aparelho do Estado, a intervenção paralela e superposta da esposa do governante, administrativa e vinculada ao Gabinete do Governador” (GOMES, 2008, p. 159).

Com isso, o campo da assistência social se bifurcou em uma agenda paralela e desconectada entre Secretaria de Promoção Social e FASPG, movido por incentivo do voluntariado e organização da solidariedade em emergências sociais e calamidades públicas. As ações coordenadas pela primeira-dama estadual incluíam geração de renda, com cursos de corte e costura, treinamento para o cultivo de hortas comunitárias, campanhas assistencialistas de mobilização da sociedade civil, que distribuíam gêneros alimentícios, medicamentos, roupas, agasalhos, material escolar, ambulâncias, cadeiras de rodas, máquinas de costura, óculos, aparelhos ortopédicos e auditivos, por meio de festas e chás beneficentes, vistas, desde então, como necessárias e suficientes para amenizar as mazelas sociais.

Sob a gestão da primeira-dama estadual, Lucy Pestana Silva Franco Montoro, assistente social da primeira turma da antiga Escola de Serviço Social, o FASPG mudou sua designação para Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (FUSSESP) nos anos 1980, mantendo a sua essência, até os dias atuais¹¹⁷, localizando-se nos limites das fronteiras entre as

¹¹⁷ A missão do Fundo Social de São Paulo é “Ajudar vidas oferecendo apoio às necessidades essenciais, além de transformar vidas e proporcionar independência e autonomia por meio da qualificação profissional [...], tem como objetivo instituir programas sociais destinados a atender diretamente às pessoas em situação de vulnerabilidade

esferas pública e privada e passando ao largo de críticas quanto ao enquadramento de nepotismo.

Na gestão citada, reuniram-se grandes esforços para a expansão dos Fundos de Solidariedade juntos aos governos municipais, através do Decreto Estadual nº 20.925/83, com um forte incentivo à descentralização de ações pela via paralela e sobreposta de atenção aos segmentos sociais diversos, despolitizando, assim, a questão social. Dessa maneira, a organização da institucionalidade das primeiras-damas nos municípios paulistas, em moldes diversos da configuração dos órgãos gestores municipais, responsáveis pelo campo da assistência social pública, entrou na seara das entidades, interferindo na concessão de auxílios e subvenções no CEAS, imprimindo ainda mais a natureza de caridade e ajuda a estas organizações, além da presença nítida da ingerência política, administrativa e orçamentária na gestão estadual, desresponsabilizando o Estado de suas obrigações de enfrentamento das desproteções sociais.

Além disso, Gomes (2008) afirma que as gestões da Secretaria de Promoção Social, a partir da década de 1980 assumiram a linha de uso e manipulação da pasta a favor de interesses políticos partidários, no sentido de ampliar as suas bases eleitorais, fazendo o uso das Divisões Regionais essencialmente para isso, até os dias de hoje. O caminho escolhido para o alcance destes interesses particulares foi a priorização do atendimento do maior número possível das solicitações das entidades privadas e organizações comunitárias, resultando na pulverização dos recursos disponíveis e no aumento das demandas administrativas e burocráticas da Secretaria, para que a marca do político eleito em determinado território ficasse afixada em entidades variadas, de caráter compensatório das desigualdades sociais.

Nesta linha, a Lei Estadual nº 4.187/84 e o Decreto nº 23.044/84, da gestão Montoro (1984-1987) autorizavam a distribuição de emendas parlamentares (EP) às entidades sociais, para isso contavam com 30% do orçamento do CEAS, destinados aos repasses por indicação dos deputados estaduais, sob a ótica individualista do interesse privado, por intermédio da Secretaria de Promoção Social e de suas divisões regionais, distanciando-se da possibilidade de se constituir uma ação estatal integrada, dotada de efetividade de proteção social. “Assim, inaugurou a prática da alteração parlamentar escapista à integração no conjunto da política da

social ou através do apoio às organizações sociais que o façam, especialmente através da oferta de cursos de qualificação profissional e oferta de ajuda humanitária [...] Estruturalmente, o Fundo Social é dirigido por um Conselho Deliberativo composto por sete membros, com mandato de dois anos, permitida a recondução, sob a presidência da Primeira-Dama do Estado e a administração executiva por escolha do Governador do Estado. As receitas do Fundo Social são constituídas principalmente de leilões dos materiais considerados inservíveis, recebidos dos outros órgãos estaduais, além de donativos de pessoas físicas e jurídicas e bazares.” (FSSP, 2020, *on-line*).

assistência social” (GOMES, 2008, p. 192), que perdura ainda hoje, não passando pelo crivo dos conselhos de assistência social (estadual e municipais), da Comissão Intergestora Bipartite (CIB) e dos pactos federativos, já que os recursos são alocados diretamente no Gabinete do Secretário.

Os processos de transferência voluntária de recursos, via celebração de convênio, têm origem através da indicação de parlamentares estaduais à Casa Civil, inclusive com código emitido pela Casa Civil do Estado de São Paulo apostado na capa de cada processo que permite a identificação do parlamentar responsável pela indicação. Quando a autorização é enviada da Casa Civil para à Seds, o processo é autuado. [...] Após a análise pelos setores de Seds e estando a documentação completa é autorizada a celebração do convênio. (SOUZA, 2015, p. 88).

Atualmente este processo de tramitação de documentos de emendas parlamentares passa da Assessoria Técnica de Gabinete (ATG) para vários setores da Secretaria Estadual, incluindo as unidades descentralizadas da Secretaria, denominadas Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), que realizam a instrução inicial para a formalização do processo, recebendo, conferindo e validando os documentos para montagem dos apensos administrativos, emitindo parecer técnico e após a autorização, efetuando o pagamento com o acompanhamento da aplicação do recurso (em obras e/ou materiais permanentes) nas prefeituras e organizações sociais, além de analisar a prestação de contas. Toda esta fazedura administrativa e burocrática demanda recursos financeiros, tempo e esforços significativos das/os servidoras/es estaduais, que poderiam ser despendidos no domínio da conjuntura local e nas funções de supervisão técnica e apoio aos municípios para a consolidação do SUAS e consequentemente na garantia de direitos socioassistenciais.

Segundo a pesquisa de Souza (2015), há uma incidência no volume de indicações parlamentares nos anos eleitorais e em determinadas regiões. “Algumas situações mostram traços de vínculos entre o cargo de Secretário de Desenvolvimento Social, com a destinação de EP para determinadas regiões de DRADS durante o período das mudanças para deputados estaduais”. (SOUZA, p. 90). Sendo assim, considera-se que o volume financeiro de emendas parlamentares pode contribuir com o resultado do desempenho de um parlamentar em sua base eleitoral, favorecendo interesses político-partidários nos territórios regionais.

Os recursos destinados a emendas, enquanto direcionados a possíveis serviços socioassistenciais conveniados, deveriam estar alocados no Fundo Estadual de Assistência Social. Como se conclui a prestação de serviços por organizações não governamentais, no âmbito Estadual e na assistência social ocorre sem abertura de edital público, sem a realização de audiências com o objetivo de

publicitar e dar transparência a esse processo, conforme determina o princípio da administração pública. (SOUZA, 2015, p. 93).

Na fase pós Constituição Federal de 1988, com o aumento das competências subnacionais para com as políticas públicas, o estado de São Paulo promulgou, em 1989, a sua atual Constituição, trazendo no Título VII, os capítulos referentes a ordem social, que preveem a responsabilidade do Estado em assegurar o bem-estar social, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais ao desenvolvimento individual e coletivo (Art. 217), alinhando o planejamento e o desenvolvimento de ações regionais aos princípios de seguridade social, previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição Cidadã (Art. 218).

Na Constituição do estado existia o artigo 235, que vedava a distribuição de recursos públicos, na área de assistência social, diretamente ou por indicação e sugestão ao órgão competente por ocupantes de cargos eletivos, mas este impedimento nunca foi efetivado na realidade e em 2017 o artigo foi revogado.

Como princípios das ações de promoção social, o marco legal de 1989 elucida a participação da comunidade; a descentralização administrativa, respeitada a legislação federal, cabendo a coordenação e execução de programas às esferas estadual e municipal, considerando os municípios e as comunidades como instâncias básicas para o atendimento e realização dos programas; bem como a integração das ações dos órgãos e entidades da administração em geral, compatibilizando programas e recursos, evitando a duplicidade de atendimento entre as esferas estadual e municipal (Art. 232).

Neste sentido, com a Carta Constitucional de 1989 deveria ter ocorrido a extinção do FUSSESP, que representou, desde a sua criação, a duplicidade de atendimento na área, no entanto, nem mesmo após a extinção da LBA pela LOAS, em 1995, o Fundo de Solidariedade do Estado de São Paulo deixou de atuar, sempre mediado por interesses políticos, construídos com laços clientelistas.

A despeito da Constituição Federal de 1988 e de todo o seu princípio norteador do conteúdo normativo do SUAS, o estado paulista ainda se refere a assistência social como “promoção social”¹¹⁸, nos termos do art. 232 (seção III – seguridade social) da Constituição Estadual de 1989, apresentando forte “indício da resistência e dificuldade histórica de reconhecê-la, pura e diretamente, com esse nome, sob o peso pejorativo e polissêmico que lhe pode ser atribuído, com o agravante de que esse estigma resiste ao tempo e se mantém na contemporaneidade” (GOMES, 2008, p. 180).

¹¹⁸ Mas, desta vez, separada da área de saúde.

Ademais, a Constituição Estadual Paulista compreende que a área da assistência social possui natureza emergencial e compensatória, não sendo sequer considerada como uma política social básica.

Da Promoção Social [...] Artigo 233 – As ações governamentais e os programas de assistência social, pela sua natureza emergencial e compensatória, não deverão prevalecer sobre a formulação e aplicação de políticas sociais básicas nas áreas de saúde, educação, abastecimento, transporte e alimentação. Artigo 234 – O Estado subvencionará os programas desenvolvidos pelas entidades assistenciais filantrópicas e sem fins lucrativos, com especial atenção às que se dediquem à assistência aos portadores de deficiências, conforme critérios definidos em lei, desde que cumpridas as exigências de fins dos serviços de assistência social a serem prestados. Parágrafo único – Compete ao Estado a fiscalização dos serviços prestados pelas entidades citadas no “caput” deste artigo. Artigo 235 – Revogado. – Artigo 235 revogado pela Emenda Constitucional nº 44, de 18/12/2017. Artigo 236 – O Estado criará o Conselho Estadual de Promoção Social, cuja composição, funções e regulamentos serão definidos em lei. (SÃO PAULO, 1989).

Os artigos da Constituição Estadual de São Paulo, vigentes ainda hoje, colocam o estado em sentido oposto ao tratamento da assistência social pela legislação da esfera nacional, reforçando o caráter residual e descontínuo da área, desresponsabilizando os entes subnacionais (estado e municípios paulistas) das atenções de proteção social que lhe cabem e das quais a população possuem direitos.

De forma descolada do capítulo da seguridade social e da seção de promoção social, a Constituição Estadual Paulista, curiosamente, aborda no capítulo VII a Proteção Especial da família, da criança, do adolescente, do jovem, do idoso e dos portadores de deficiências, assegurando-lhes o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão (Art. 277). Os artigos consecutivos abordam alguns aspectos relativos ao campo de proteção social especial, voltado à atenção aos segmentos sociais expostos à violação de direitos, que a assistência social, posteriormente regulamentada pela LOAS (2011) e NOB SUAS (2012), deve garantir.

Artigo 278 – O Poder Público promoverá programas especiais, admitindo a participação de entidades não governamentais e tendo como propósito: I – assistência social e material às famílias de baixa renda dos egressos de hospitais psiquiátricos do Estado, até sua reintegração na sociedade; II – concessão de incentivo às empresas para adequação de seus equipamentos, instalações e rotinas de trabalho aos portadores de deficiências; III – garantia às pessoas idosas de condições de vida apropriadas, frequência e participação

em todos os equipamentos, serviços e programas culturais, educacionais, esportivos, recreativos e de lazer, defendendo sua dignidade e visando à sua integração à sociedade; IV – integração social de portadores de deficiências, mediante treinamento para o trabalho, convivência e facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos; V – criação e manutenção de serviços de prevenção, orientação, recebimento e encaminhamento de denúncias referentes à violência; VI – instalação e manutenção de núcleos de atendimento especial e casas destinadas ao acolhimento provisório de crianças, adolescentes, idosos, portadores de deficiências e vítimas de violência, incluindo a criação de serviços jurídicos de apoio às vítimas, integrados a atendimento psicológico e social; VII – nos internamentos de crianças com até doze anos nos hospitais vinculados aos órgãos da administração direta ou indireta, é assegurada a permanência da mãe, também nas enfermarias, na forma da lei; VIII – prestação de orientação e informação sobre a sexualidade humana e conceitos básicos da instituição da família, sempre que possível, de forma integrada aos conteúdos curriculares do ensino fundamental e médio; IX – criação e manutenção de serviços e programas de prevenção e orientação contra entorpecentes, álcool e drogas afins, bem como de encaminhamento de denúncias e atendimento especializado, referentes à criança, ao adolescente, ao adulto e ao idoso dependentes. (SÃO PAULO, 1989).

Diante disto, constata-se a necessidade de o estado de São Paulo realizar uma revisão no texto da sua Constituição Estadual, formulando a lei do SUAS em seu âmbito de governo, orientando as condições objetivas de execução da política de assistência social e garantido a adesão convicta ao sistema de proteção social, descentralizado e participativo, construído no país desde 2004.

Na gestão do governador Quércia (1987-1991), a Secretaria de Promoção Social se aproximou da área do trabalho, assim o Decreto nº 31.768/1990 modificou a sua denominação para Secretaria do Trabalho e da Promoção Social, dividindo a atenção das Coordenadorias ao trabalhador (Coordenadoria de Ação Social e do Trabalho – CAST) e ao não trabalhador (Coordenadoria do Apoio Social – CAS). Ao mesmo tempo, o órgão gestor da assistência social no estado de São Paulo se distanciou, novamente, da área da infância e adolescência, que ficou na Secretaria do Menor, impossibilitando o fortalecimento da configuração de uma política estadual unificada para o campo da assistência social pública. (GOMES, 2008).

Os secretários do governo Fleury (1991 – 1995)¹¹⁹ também provocaram mudanças na Secretaria de Promoção Social, inicialmente a separando da área do trabalho, mas reforçando a aliança com o setor privado, sobretudo com os grupos de empresários. Nesta configuração, as 22 Divisões Regionais de Promoção Social e a Divisão de Registro e Cadastro de Entidades Sociais foram vinculadas à Coordenadoria de Ação Regional (CAR), permanecendo o CEAS na estrutura da Secretaria. Não há registros de que, com a desconcentração político-

¹¹⁹ Antonio Adolpho Lobbe Neto (16/03/1991 a 17/07/1992), Rosmary Correa (17/07/1992 a 01/01/1994) e Therezinha Fram (01/01/1994 a 01/01/1995).

administrativa e a ampliação das regionais, o poder decisório sobre as ações e os recursos tenha se deslocado para os territórios, pelo contrário, observa-se ações de controle político dos territórios.

A formação de recursos humanos já era uma diretriz da Secretaria de Promoção Social nesta época, assim, entre as ações de fiscalização, assistência técnica e financeira as entidades assistenciais, aparecia no inciso IV do Decreto Estadual nº 35.341/1992 a atribuição de “manutenção e a difusão de atividades de pesquisa da realidade social, bem como o desenvolvimento e treinamento de recursos humanos para a prestação de serviços técnicos na área social, tanto para o setor governamental como para o setor privado” (SÃO PAULO, 1992).

Em 1993, o Decreto Estadual nº 36.454 renomeou a Secretaria do Menor para Secretaria da Criança, Família e Bem-estar Social, fazendo a junção com a Secretaria da Promoção Social. Paralelamente, Gomes (2008) relata que, neste ciclo, o FUSSESP ganhou maior visibilidade, responsabilizando-se pela articulação das ações dos diferentes órgãos públicos estaduais e com o atendimento direto à população, através do Plano Estadual de Ações Sociais. Para tanto contavam com 18 escritórios regionais, distribuídos pelo interior do estado, de apoio à atuação das primeiras-damas dos municípios paulistas.

Diante do exposto, conclui-se que as sucessivas gestões paulistas de assistência social, ao longo dos seus primeiros 60 anos de existência, mantiveram a atenção a grupos segmentados, considerados inadaptados e/ou marginalizados, a ação comunitária e, sobretudo o apoio às entidades sociais. No entanto, os recursos estaduais foram dispersos entre as ações de duplo comando, do Fundo Social de Solidariedade (que manteve constância de sua sede administrativa)¹²⁰ e das várias secretarias administrativamente criadas, recriadas e reconfiguradas.

O Órgão Gestor da Assistência Social caminhou pelo campo da promoção social, justiça, saúde, trabalho, ora aproximando, ora se distanciando do segmento criança e adolescente. Caracterizado pela dispersão funcional, programática e orçamentária, não contava com aparato institucional organizado, embora tivesse uma estrutura desconcentrada nas regiões paulistas. As ações e o poder decisório sobre os recursos sempre foram centralizados, divergindo das diretrizes de comando único e de descentralização político-administrativa, na

¹²⁰ O Decreto Estadual nº 51.737/2007 alterou a denominação do Fundo Social de Solidariedade, a instituição passou a se chamar Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultural do Estado de São Paulo. Em 2019, o Decreto Estadual nº 64.071 alterou o Decreto nº 59.103/2013, que dispõe sobre o Regulamento do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo – FUSSESP, atualmente denominado Fundo Social de São Paulo – FSSP.

qual o município é o lócus privilegiado da operacionalização das ações, que demandam rede regional coordenada pelo estado, fortalecendo a relação entre União, estados e municípios.

Em 1995, sob o governo de Mário Covas (1995-2001), São Paulo instituiu o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS), como órgão deliberativo, coordenador e controlador das ações da política de assistência social e o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), cumprindo as exigências da LOAS, dois anos depois de sua promulgação. Neste período, os repasses financeiros eram realizados da União aos estados e destes aos municípios, reproduzindo a série histórica dos repasses convencionais dos tempos pré LOAS, em especial no que se refere aos serviços de ação continuada. As primeiras conferências estaduais foram realizadas em 1995 e 1997, cujas deliberações já indicavam a importância da garantia de recursos e de apoio técnico para a implementação de ações da área, impulsionando a municipalização.¹²¹

Até a Norma Operacional Básica 01 de 1997,¹²² publicada pela instância federal, ocasião que deu início a municipalização da assistência social, os recursos (patrimoniais e equipamentos sociais) da LBA¹²³ e seus escritórios regionais foram sendo repassados gradativamente para as secretarias de estados, que ficaram responsáveis pela assistência social, tendo significativa autonomia decisória para gerir e repassar aos municípios e/ou diretamente às entidades conveniadas, fomentando a teia de relações do poder público estadual com os organismos não governamentais, prestadores de serviços nos municípios.

Este momento, segundo Gomes (2008), permeado pelo controle territorial, por dificuldades burocráticas e inconstância nos repasses financeiros, ficou conhecido como a estadualização da assistência social, caracterizado pela resistência do estado de São Paulo em apoiar a municipalização, ou seja, fase de gestão direta, sem o estabelecimento de relações federativas, pelo menos enquanto os municípios não implantavam o CPF (Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social), requisitos para a municipalização.

¹²¹ A Comissão Intergestora Bipartite do Estado de São Paulo (CIB) foi constituída pela Resolução SADS – 12 de 28 de julho de 1999. Composta por três representantes titulares e três representantes suplentes, indicados pelo Órgão Gestor Estadual e pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social COEGEMAS/Frente Paulista, que indica seis gestores municipais titulares e seis gestores municipais suplentes.

¹²² “Quatro anos depois de promulgada a Loas, em 1997, foi editada a primeira NOB que conceituou o sistema descentralizado e participativo da assistência social e ampliou o escopo das competências dos três níveis de governo, estabelecendo níveis diferenciados de gestão, nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, esta norma previu a criação de comissões intergestoras de caráter consultivo em nível nacional e estadual, a serem formadas por representantes dos três níveis de governo, para participar das discussões sobre a transferência de recursos federais aos entes subnacionais, bem como para acompanhar a gestão da política” (JACCOUD *et al.* 2020, p. 118).

¹²³ LBA foi extinta em 1995, após a aprovação da LOAS.

Por hipótese, essa competência cumulativa pode ter gerado certa concentração temporária no comando estadual, retirado na medida em que os órgãos gestores municipais se reestruturaram para assumir plenamente a municipalização da assistência social. De alguma forma, a retirada dessa mediação estadual pode ter provocado o “esvaziamento” do papel exercido pelo ente estadual, tanto pela diminuição do raio de gerenciamento político quanto pela manipulação que esses recursos permitiam. Consequentemente, uma relação direta entre o nível federal e municipal da gestão política remove a prioridade primária do ente estadual, abrindo o espaço para sua acomodação e baixo protagonismo. (GOMES, 2008, p. 222).

A Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social foi reorganizada em 1998, por força do Decreto Estadual nº 42.826, que alterou a sua denominação para Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SADS), definindo como seu campo de atuação a formulação, a coordenação e a avaliação da Política Estadual de Assistência Social, visando conjugar esforços governamentais e não governamentais para a proteção e atendimento dos segmentos sociais como: família, crianças e adolescentes carentes, pessoas portadoras de deficiência, idoso, migrantes e população de rua (Art. 2º).

Com esta reformulação do governo estadual, a Secretaria que, em 1995, contava com 6.637 funcionários, em 1999 passou a contar com 992, em um entendimento que, sem a atenção direta à população, o corpo de funcionários poderia ser reduzido, na lógica de Estado mínimo, princípio da subsidiariedade, com o incentivo as parcerias com a iniciativa privada, contrariando a Constituição Federal, no que tange ao reconhecimento do papel dos entes federativos na garantia de direitos e na construção da cidadania da população (SOUZA, 2015).

A primeira gestão de Geraldo Alckmin (2001 – 2006)¹²⁴ acelerou a municipalização da assistência social, por meio da adoção de instrumentos de gestão que conferiram maior agilidade e racionalidade nas ações da esfera estadual e municipal, principalmente na gestão dos recursos, com a sistemática de convênio único de proteção social com os municípios e entidades sociais, a adoção de planos municipais de assistência social informatizados (sistema PMAS web) e o cadastro pró-social para registro de instituições, programas, beneficiários e benefícios. Neste período, 93,64% dos municípios paulistas estavam com a gestão da assistência social legalmente implantada (SOUZA, 2015).

O Plano Estadual de Assistência Social, aprovado pelo CONSEAS para os anos de 2002-2006, ratificou a responsabilidade do estado de coordenar as ações de assistência social no âmbito regional, com articulação intermunicipal para cobertura ampliada das atenções

¹²⁴ A Secretaria neste período esteve sob a direção de três secretários estaduais: Nelson Guimarães Proença (abril de 2001 a janeiro de 2003), Maria Helena Guimarães de Castro (janeiro de 2003 a março de 2006) e Rogério Pinto Coelho Amato (abril a dezembro de 2006 e depois mantido na gestão Serra).

correspondentes aos serviços socioassistenciais, enfrentando desproteções sociais em territórios avizinados (GOMES, 2008).

De fato, nesta relação entre sistema de gestão de política pública e território, há movimentos complexos que a leitura de indicadores generalizados não captura e não explica. Essa vertente impõe a necessidade de articulação e construção de diferentes escalas de abordagem territorial. (NOZABIELLI, 2008, p. 28).

A última reorganização administrativa, envolvendo a estrutura e o campo funcional do Órgão Gestor da Assistência Social foi em 2005, por meio do Decreto Estadual nº 49.688, ainda em vigência, ratificando a modificação das duas frentes de atuação da Secretaria: ação comunitária e atendimento direto aos segmentos sociais (amparo e readaptação social), que se constituíram pilares do estado de São Paulo por muitos anos. O processo de municipalização destas ações exigiu que o estado se adaptasse para assumir as funções de coordenação, monitoramento e avaliação dos serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais, além da promoção do desenvolvimento regional.

Entretanto, o cadastro pró-social preservou a função mais antiga da renomeada Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS)¹²⁵, ou seja, o registro das organizações sociais que, a rigor, deveria se dar essencialmente no CONSEAS e nos Conselhos Municipais, ou, ao menos, liderado por estes. Desde a sua gênese, o subsídio estatal às entidades filantrópicas sempre esteve presente na configuração do modelo de gestão da assistência social paulista, procedimento que implica em um trabalho cartorial da sede e de suas regionais, passando ao largo do controle social do estado e de suas instâncias de deliberação e pactuação, espaços fundamentais para a unidade do Sistema¹²⁶ (GOMES, 2008).

As organizações sociais cadastradas no pró-social módulo/instituições são beneficiadas pelo programa de estímulo à cidadania fiscal, denominado Nota Fiscal Paulista (Resolução Conjunta SF/SEDS nº 01 de 21/02/2014), além das indicações parlamentares. Em 1º de dezembro de 2019, segundo o Relatório Anual da Secretaria da Fazenda e Planejamento, estavam cadastradas 2.292 instituições: entidades e organizações de assistência social, além de 941 unidades prestadoras de serviços (SÃO PAULO, 2020).

¹²⁵ Em 2001, com o Decreto Estadual nº 45.632, a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social foi denominada Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS).

¹²⁶ No caso das emendas parlamentares, o repasse dos recursos não é aprovado pelos Conselhos tampouco passa pelo FEAS, no entanto é um requisito para o recebimento, a inscrição no CMAS. “Os recursos financeiros para pagamento das EP são alocados no Gabinete da Seds e sua movimentação não passa pelo controle e acompanhamento do Conselho Estadual de Assistência Social e dos Conselhos Municipais, bem como, pela Comissão Intergestora Bipartite (CIB). Essa tramitação descumpra os procedimentos ajustados pela regulação do Suas” (SOUZA, 2015, p. 92).

Entre a forma histórica em que se constituíram as atenções no campo da assistência social e o horizonte conceitual que se pretende imprimir há uma mudança a ser processada. Não é claro o caráter da relação entre o estado e as organizações sociais neste campo e se estabelece nesta área uma complexa relação, que acaba escamoteando o dever do Estado e submetendo à atenção a benesse do setor privado. (CHIACHIO, 2011, p. 195).

É possível observar que o atual arcabouço normativo do SUAS não encontra correspondência na esfera político-administrativa do estado de São Paulo, haja vista que, em 2005, já existiam as diretrizes do SUAS (PNAS/2004 e a discussão nacional da NOB/2005), mas a reorganização do órgão gestor estadual não incorporou estas diretrizes (sequer cita o termo SUAS em seus artigos), tampouco a concepção de assistência social como dever dos entes federativos e direito do cidadão. O fato de o estado ainda não possuir uma lei que regulamenta o SUAS em seu território confirma esta assertiva.

Ademais, a gestão da política de assistência social paulista ainda ocorre em estruturas dispersas e paralelas: Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS)¹²⁷ e Fundo Social de São Paulo – FSSP (antigo Fundo de Solidariedade), dividindo os recursos da assistência social com ações concorrentes e assimétricas, pois o acesso dos recursos do FSSP, executado através de um conselho deliberativo, com membros escolhidos pelo governador, não se dá com os critérios democráticos, transparentes e participativos, conforme os estabelecidos para os fundos de assistência social.

[...] há de se considerar que, o mais elementar ainda não foi garantido: o comando único da política de assistência social por esfera de governo para que a articulação e integração dos recursos públicos sejam concentradas nos serviços, programas, projetos e benefícios que integram essa política. Com tal medida é evitada a pulverização de recursos, a superposição, dispersão de ações e pior o diversionismo público. (SOUZA, 2015, p. 55).

Até dezembro de 2020, segundo o portal de transferência da Secretaria da Fazenda e Planejamento, que divulga dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/SP, o FSSP havia apresentado como despesas o valor de R\$ 78.945.566,64 da função programática 8 – assistência social (SÃO PAULO, 2020)¹²⁸, maior que o valor anual aplicado em serviços da alta complexidade. Ressalta-se que estes recursos poderiam estar potencializando a rede socioassistencial do estado, principalmente no que tange as responsabilidades deste ente subnacional com a cobertura de serviços regionalizados de

¹²⁷ Outro nome dado ao Órgão Gestor da Assistência Social no estado de São Paulo, através do Decreto Estadual nº 56.635, de 2011, que permanece até os dias atuais.

¹²⁸ Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>.

proteção social especial de média e alta complexidade e do cofinanciamento mensal de benefícios eventuais (inexistentes no estado).¹²⁹

Mesmo com os direcionamentos técnicos e políticos do SUAS, a gestão estadual paulista, em conjunto com as demais instâncias federativas, não enfrentou o duplo comando presente no estado, pelo contrário preservou os aspectos históricos arraigados na cultura da assistência social, como o primeiro-damismo, o apelo ao solidarismo, ao empreendedorismo, alimentando a refilantropização e a fragmentação das ações, voltadas para “o atendimento por segmentos da população em situação de vulnerabilidade social, visando conjugar esforços dos setores governamental – estadual e municipal – e privado no processo de desenvolvimento social” (SÃO PAULO, 2005).

Ademais, o estado resguardou a série histórica de cofinanciamento, que engessa a transferência de recursos para os municípios ano a ano, sem levar em conta as diversidades regionais, a cobertura e a complexidade das atenções socioassistenciais e diante disso a necessidade de pactuação de pisos de proteção social previamente definidos para o cofinanciamento dos serviços, a exemplo de toda a construção empreendida pela esfera nacional de 2004 a 2015 descrita anteriormente.

Em 2007, no mandato do governador José Serra (2007-2010), observou-se uma troca mais frequente de secretários estaduais, somaram-se 04 em períodos muito curtos.¹³⁰ Souza (2015) afirma que, aparentemente, estas substituições estão voltadas para o alcance de interesses particulares, uma vez que estes nomes são provenientes de alianças político-partidárias, que não se empenharam em tornar efetivas as atribuições e competências do estado de São Paulo com o SUAS, processo este que exige investimentos em serviços e benefícios socioassistenciais e também no corpo técnico da Secretaria, para o alcance dos resultados esperados, conforme as diretrizes da gestão do trabalho e educação permanente.

Na segunda gestão de Geraldo Alckmin (2011-2014), foram 03 secretários¹³¹, o primeiro deles modificou mais uma vez a denominação do Órgão Gestor Estadual para Secretaria de Desenvolvimento Social, retirando a marca da Assistência Social e revestindo a pasta com uma

¹²⁹ O Plano Estadual de Assistência Social – PEAS 2020-2023 deixa explícito que nunca houve no estado de São Paulo um diagnóstico sobre a demanda de atendimento para o público de serviços socioassistenciais de média complexidade. Já os benefícios eventuais foram regulamentados no estado no final de 2019, sendo pago aos municípios apenas uma parcela em 2020, no contexto da pandemia do novo coronavírus.

¹³⁰ “No início da gestão permaneceu Rogério Pinto Coelho Amato (janeiro de 2007 até junho de 2009 – 2 anos e 5 meses), substituído por Rita Passos (junho de 2009 a abril de 2010, 10 meses) eleita deputada estadual em 2006 e reeleita em 2010 e 2014. Em períodos muito curtos, foram também secretários da SEDS, neste período Luiz Carlos Delben Leite (abril de 2010 a agosto de 2010 – 4 meses) e depois José Carlos Tonin (27 de agosto a 31 de dezembro de 2010 -4 meses)” (SOUZA, 2015).

¹³¹ Deputado Estadual Paulo Alexandre Barbosa (01/01/2011 a 11/05/2011 – 4 meses), Deputado Federal Rodrigo Garcia (02/05/2011 a 27/05/2013 -2 anos) e Rogério Haman (28/05/2013 a 01/06/2015 -1 ano e 7 meses).

nova identidade, a que agrega outras áreas e setores, mais precisamente os Programas Bom Prato e Viva Leite da Segurança Alimentar e Nutricional, que até então pertenciam a Secretaria de Agricultura.

Já no terceiro mandato de Alckmin (2015-2018) o Deputado Federal na época, Floriano Pesaro, assumiu a Secretaria, permanecendo os quatro anos de governo, esta gestão colocou em discussão a estrutura da SEDS, mas sem produzir qualquer mudança. Sua equipe de confiança compôs um grupo de trabalho para formular o Projeto da Lei do SUAS no estado de São Paulo¹³², no entanto, os avanços não se efetivaram, depois de aprovado na Assembleia Legislativa, o projeto foi vetado totalmente pelo governador sob argumento de vício de iniciativa, uma vez que a proposta partiu do legislativo e não do poder executivo, como era o esperado.

Na estrutura da SEDS atualmente existem seis Coordenadorias, dividindo os recursos da função programática orçamentária 08, relativa à assistência social¹³³, quatro delas dispostas no Decreto nº 49.688, de 17 de junho de 2005, ainda em vigência, e duas que foram acopladas posteriormente:

- Coordenadoria de Ação Social (CAS), que tem como competência as ações descentralizadas da SEDS, por isso as DRADS estão vinculadas hierarquicamente a esta unidade administrativa, responsabilizando-se pelas orientações aos municípios e organizações sociais no planejamento e na execução de ações de assistência e desenvolvimento social, prestando apoio técnico e financeiro a municípios e entidades sociais credenciadas pelo estado (Art. 43);
- Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS), responsável pelos programas estaduais de transferência de renda, com ênfase na inclusão social do jovem, na articulação dos programas nacionais e “a integração dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipais, Secretarias de Estado, municípios, entidades empresariais e sociais, no estabelecimento da Rede Social do Estado” (Art. 51);
- Coordenadoria de Gestão Estratégica (CGE), que dentre suas atribuições, tem a responsabilidade de produzir informações públicas e acessíveis sobre políticas e programas, coordenar o Cadastro Pró-Social e “conceder a inscrição às entidades e organizações de assistência social, bem como a sua suspensão, cancelamento, restabelecimento e indeferimento” (Art. 39);

¹³² Projeto de lei nº 194, de 2017, disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000034664>

¹³³ SÃO PAULO. Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020. Orçamento do Estado 2020. Págs. 665-683. file:///C:/Users/tatia/Downloads/Lei_17244_de_10_01_2020.pdf

- Coordenadoria de Administração de Fundos e Convênios (CAFC), fazendo a gestão de todos os recursos orçamentários e financeiros da Pasta, acompanhando e avaliando a execução orçamentária, inclusive os remanejamentos internos, créditos suplementares, antecipação e contingenciamento de quotas;
- Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), criada pelo Decreto Estadual nº 57.192, de 2 de agosto de 2011, envolvendo a estrutura de: Grupo de Planejamento e Controle Nutricional, com Centro de Planejamento; Centro de Controle de Qualidade; Centro de Nutrição; Grupo de Acompanhamento e Controle dos Programas, com Centro de Acompanhamento de Convênios; Centro de Controle de Contratos e Serviços; e Centro de Cadastramento e Auditoria de Entidades, equivalendo ao maior orçamento da pasta;
- Coordenadoria de Políticas sobre Drogas (COED), transferida da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania para a Secretaria de Desenvolvimento Social, juntamente com o Programa Recomeço – uma vida sem drogas. O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONDECA¹³⁴, responsável pelo Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, foi transferido para a SEDS no mesmo ato legal da COED, ou seja, pelo Decreto nº 61.054, de 14 de janeiro de 2015;¹³⁵

A Secretaria de Desenvolvimento Social possui, ainda, quatro departamentos administrativos ligados ao gabinete da Secretária Célia Parnes¹³⁶: Departamento de Administração, Departamento de Recursos Humanos, Departamento de Comunicação Institucional e Departamento de Normatização de Informática; e a Escola de Desenvolvimento Social de São Paulo (EDESP)¹³⁷, esta última responsável pela política estadual de educação permanente no SUAS. Em sua estrutura, a Secretaria apresenta não só o CONSEAS e o CONDECA, mas também o Conselho Estadual do Idoso (CEI), sendo de competência deste a gestão do Fundo Estadual do Idoso e fixação de critérios para sua utilização. Este Conselho foi transferido da Casa Civil, através do Decreto nº 57.508, de 9 de novembro de 2011 e da Lei Estadual nº 14.874, de 01 de outubro de 2012.

Assim, conforme o Plano Estadual de Assistência Social – PEAS 2020-2023 apresentado pela Secretaria de Desenvolvimento Social do governo do estado de São Paulo, a

¹³⁴ Mantendo o histórico de distanciamento e aproximação com a área da infância e juventude.

¹³⁵ A COED sofreu alterações posteriores pelo Decreto nº 62.603, de 31 de maio de 2017.

¹³⁶ Formada em administração de empresas e ligada a Organizações da Sociedade Civil, Célia Parnes assumiu a pasta, após ela ter permanecido um curto período sob a gestão de Gilberto Nascimento Silva Junior, entrando no lugar de Floriano Pesaro, que deixou o cargo para concorrer às eleições de 2018.

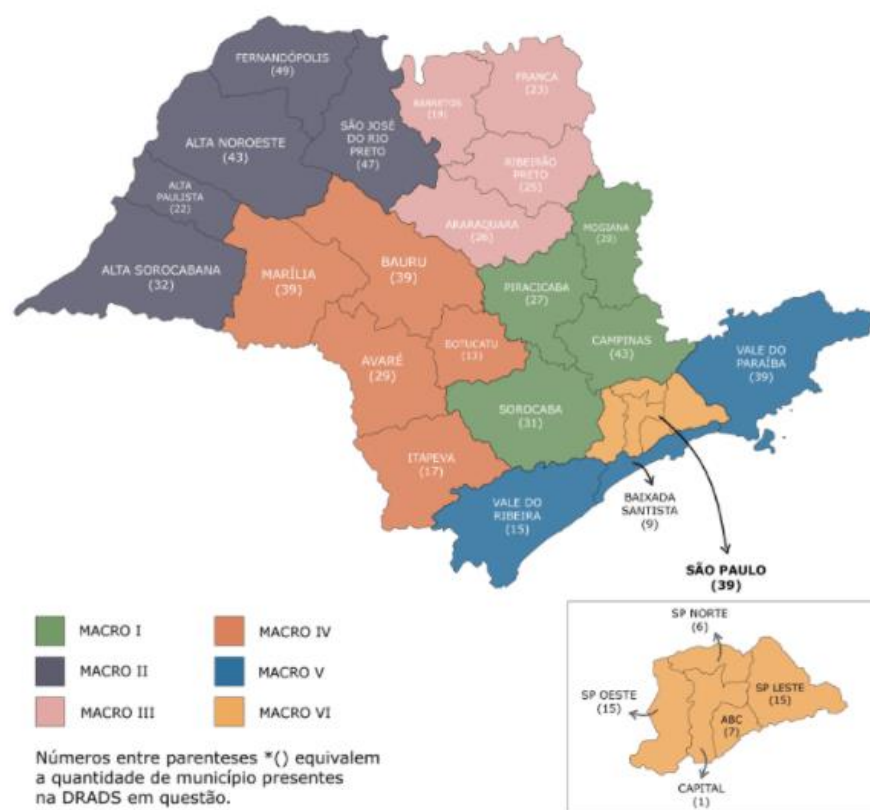
¹³⁷ A EDESP, criada pelo Decreto Estadual nº 57.819, de 29 de fevereiro de 2012, será abordada no próximo capítulo desta produção acadêmica.

identidade da gestão estadual é hoje definida pelo paradigma do desenvolvimento social como agente propulsor da autonomia e da mobilidade social vinculada ao trabalho, abrangendo um pluralismo de áreas e temáticas independentes: assistência social, segurança alimentar e nutricional, política sobre drogas, passando por programas de voluntariado, empreendedorismo, geração de renda, inclusão produtiva, defesa civil, saúde, políticas para idosos e crianças e adolescentes, entre outros que se vinculam ao enfrentamento da chamada extrema pobreza multidimensional.

A caracterização SEDS demonstra, ao longo da história até a atualidade, uma indefinição acerca de sua função específica no campo da assistência social, uma vez que institui práticas de arremedos de outras políticas sociais, que não asseguram as seguranças sociais afiançadas pela PNAS de 2004, além disso, colocam de lado os compromissos constitucionais de proteção social deste ente subnacional.

Pela regulação estadual, a política de assistência social é dirigida pela Coordenadoria de Ação Social (CAS) e se efetiva através das 26 DRADS espalhadas por todo o território paulista, agregando os 645 municípios em 6 macrorregiões, conforme demonstra o mapa a seguir, trazendo a separação por cores das macrorregiões, a relação de cada regional e o número de municípios de variados portes de abrangência de cada uma delas:

Mapa 1: Macrorregiões paulistas



Fonte: Site da Secretaria de Desenvolvimento Social, 2020.

No organograma da SEDS (ANEXO B), as DRADS são uma ponta minúscula, mas as suas responsabilidades, tanto as atribuídas pelo Decreto nº 49.688/2005, como as pactuadas pelo SUAS, são bastante expressivas, embora diferentes, uma vez que, o papel público e estatal de organização das demandas socioassistenciais nos territórios, imprescindível para a cobertura regionalizada da política de assistência social e a incumbência de orientação e de apoio técnico aos municípios, previstos na NOB SUAS (2012), não encontram consonância no rol de atribuições das DRADS, descritas no artigo 47 do Decreto de 2005, dessa forma:

Artigo 47 – As Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social têm, em suas respectivas áreas de atuação, as seguintes 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 qualificação para a Gestão Municipal;

XI – colaborar com outros órgãos do Estado na execução dos programas; XII – participar de eventos e reuniões com prefeituras e entidades diversas sobre matéria referente à assistência social; XIII – divulgar as ações da Pasta junto aos veículos de comunicação regionais, bem como encaminhar cópia das notícias veiculadas na mídia local, de acordo com orientação do Departamento de Comunicação Institucional; XIV – representar a Secretaria em âmbito regional e sub-regional junto a outros órgãos públicos e privados, Conselhos e Fóruns de Assistência Social. (SÃO PAULO, 2005, *on-line*).

Embora hierarquicamente ligadas a CAS, ao observar a prática cotidiana, é possível reconhecer que as DRADS respondem pelo acompanhamento de ações (na maioria das vezes ações transitórias, descontínuas e focalizadas) ligadas a todas as Coordenadorias (incluindo a de segurança alimentar e sobre drogas), Departamentos e políticas setoriais de competência da Secretaria, sendo consideradas as instâncias privilegiadas de vinculação aos municípios e organizações sociais, estas últimas colocadas equivocadamente por esta regulação estadual, como pertencentes a um mesmo patamar de responsabilidade da gestão pública pela proteção social, desconsiderando a diretriz da “primazia do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993).

Para atender as especificidades requeridas pelo SUAS, as DRADS deveriam contar com o direcionamento técnico e político de uma única Coordenadoria, dispondo de condições estruturais para o trabalho específico na assistência social, o que implica em recursos humanos, financeiros e materiais para uma ação efetiva de assessoria, acompanhamento, coordenação, articulações intermunicipais, supervisão e capacitação de profissionais, gestoras/es e conselheiras/os.

Atualmente, observa-se que as unidades descentralizadas do SUAS no estado de São Paulo possuem um número de trabalhadoras/es significativamente reduzido face as suas competências e até mesmo as ações pontuais, esporádicas e altamente burocratizadas são atravessadas por interesses político-partidários, reproduzindo

[...] a lógica do descongestionamento da capital com escritórios no interior do estado para funções administrativas. Voltados para uma ação de controle e de submissão para a manutenção do território político de poder, sem aprofundar o papel de gestão territorial de diferentes municípios para a captação das demandas regionais e para a intervenção que cabe ao estado, de identificar a

necessidade de cobertura de serviços regionais de proteção social, quando a demanda não justificar a implantação de serviços municipais, além de orientar e apoiar os municípios na adesão, implantação e cofinanciamento dos serviços, benefícios, programas e projetos que compõem uma rede Suas. (SOUZA, 2015, p. 132).

Este quadro permite afirmar que o estado de São Paulo ainda não fortaleceu a concepção de assistência social como direito da população e dever do Estado, incluindo a gestão compartilhada dos três níveis federativos, implantando serviços regionalizados, cofinanciando benefícios eventuais regulamentados por lei e ofertando apoio e assessoramento técnico aos municípios de forma mais presente e efetiva. Um fato que ilustra esta assertiva foi que, no início de 2020, quando foi decretada a situação de calamidade pública em todo o estado de São Paulo, a assistência social não foi reconhecida, em um primeiro momento, como política social essencial, devidamente posicionada na linha de frente do atendimento à população, ainda mais vulnerável pela crise sanitária, econômica e política que assolou o país.

Nesta ocasião, as/os trabalhadoras/es do estado foram todas/os colocadas/os compulsoriamente em férias ou em licença prêmio nos primeiros meses da pandemia do COVID 19, ficando impossibilitadas/os de cumprirem as suas funções de proteção social na emergência de saúde pública de importância internacional declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS). O estado de São Paulo somente reconheceu a essencialidade do SUAS após vários questionamentos e o âmbito nacional afirmar no Decreto Federal nº 10.282 de 20 de março de 2020 que a assistência social integra o rol de serviços públicos e atividades essenciais indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, em conformidade com as normativas do SUAS.

Outro exemplo de que São Paulo não atuou como protagonista federativo no SUAS é o trato da gestão estadual com a educação permanente, estratégia importantíssima para a qualificação da força de trabalho no SUAS e o reconhecimento dos direitos socioassistenciais, envolvendo gestoras/es, trabalhadoras/es, dirigentes da rede socioassistencial e conselheiras/os.

Em 16 de março de 2012, concomitantemente ao processo de elaboração da Política Nacional de Educação Permanente, foi instituído, por meio da Resolução CNAS nº 08, o Programa Nacional de Capacitação do SUAS (Capacita SUAS), visando: garantir a oferta de formação permanente para qualificar profissionais do SUAS no que se refere ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; capacitar técnicas/os e gestoras/es do SUAS para a implementação das ações dos Planos Estratégicos do governo brasileiro; induzir o compromisso e responsabilidade do pacto federativo do SUAS com a educação permanente

junto às secretarias estaduais e ao Distrito Federal; e aprimorar a gestão do SUAS nos municípios, estados e Distrito Federal.

A primeira edição do Capacita SUAS se encerrou em 2016, quando o último estado do país, São Paulo, realizou os 03 cursos correspondentes a esta etapa. Ou seja, os estados receberam recursos e incentivos nacionais entre 2012 e 2014 para realizarem esta estratégia de capacitação (abrangendo 08 cursos) e implementarem os Planos de Educação Permanente em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES), mas São Paulo não passou da primeira fase, não realizou os outros 05 cursos, foi o último a realizar a primeira etapa e ainda apresenta saldos remanescentes e de 2012 em conta. Este atraso pode ilustrar a dificuldade da gestão do estado paulista em priorizar o fortalecimento da profissionalização do SUAS, qualificando os processos de trabalho, enfrentando o voluntarismo, o paralelismo e o uso da assistência social para fins político-partidários.

Adotar a educação permanente enquanto diretriz do órgão gestor significa reconhecer que os cotidianos de trabalho demandam espaços de reflexão para a revisão de práticas, enquanto estratégias de enfrentamento dos obstáculos diários tanto na prestação de serviços socioassistenciais quanto na maior capacidade de gestão dos entes federados. (RAICHELIS *et al.* 2019, p. 190).

Este breve resgate histórico e o panorama atual do estado de São Paulo em sua relação com a política de assistência social, confirmam que o estado há tempos vem utilizando o seu espaço de autonomia decisória, enquanto ente subnacional, para conduzir projetos particularistas, que variam conforme a gestão da SEDS, introduzindo modelos interventivos precários em face das responsabilidades do estado na consolidação do SUAS, que exigem rompimento com o seu passado colonial, patrimonialista, paternalista e clientelista, através de uma atualização na organização interna, criando fluxos e processos de trabalho que priorizem a proteção social que lhe incumbe ofertar, conforme o pacto federativo.

Considerando a trajetória da PNAS no estado de São Paulo, constataram-se as dificuldades, as resistências e o tempo recente de sua implementação, quando comparado com o estado de Minas Gerais e demais unidades da Federação, menos pela ausência de condições institucionais e/ou capacidade gerencial, e mais pela falta de aderência à proposta, em grande parte motivada por razões político-partidárias dos grupos que estiveram à frente da gestão estadual durante quase duas décadas. (RAICHELIS *et al.* 2019, p. 270).

A baixa efetividade das respostas do estado, deixando de reconhecer as necessidades específicas dos municípios de forma ascendente e democrática, pode estar sobrecarregando as gestões locais e comprometendo a relação de cooperação prevista no pacto federativo. Além dos prejuízos a população paulista com a ausência de serviços socioassistenciais mais

complexos em determinadas localidades¹³⁸, face a responsabilidade estadual de prover atenções regionalizadas e intermunicipais.

É papel preponderante do estado, ainda cofinanciar, monitorar e avaliar territorialmente as ofertas socioassistenciais das diferentes regiões, acompanhando as gestões municipais e os resultados de suas ações, dando apoio, assessoria técnica e educação permanente, com o intuito de aprimorar o SUAS, fortalecer o controle social e principalmente qualificar o atendimento à população. No entanto, é possível identificar as dificuldades de assunção destas responsabilidades pela gestão estadual, mas quais são as responsabilidades técnicas da equipe estadual? Como estão sendo desenvolvidas na conjuntura atual? Qual o suporte que a Secretaria de Desenvolvimento Social dá a suas/seus trabalhadoras/es? Estas questões serão abordadas no próximo item.

2.3.2 Responsabilidades das equipes técnicas estaduais com o SUAS

Quando se analisa a gestão estadual paulista de assistência social, é preciso considerar que se trata do estado mais populoso do país, 46,3 milhões de habitantes, de acordo com a estimativa do IBGE para 2020 e o segundo em número de municípios (645), ficando atrás somente de Minas Gerais (853). O maior contingente populacional (75%) é identificado nas 03 metrópoles (Campinas, Guarulhos e São Paulo) e nos 72 municípios de grande porte. A densidade populacional no agrupamento de grande porte (5.487,8 hab./km²) é 210 vezes maior que a de pequeno porte I (26,1 hab./km²), que, por sua vez, apresenta a população mais dispersa em territórios mais extensos.

A incidência de municípios de pequeno porte I no estado também é significativa, representando 62,17% do total, que somados aos 18,60% dos municípios de pequeno porte II totalizam 80,77% das cidades paulistas, conforme tabela abaixo.

Tabela 1 – Porte populacional dos municípios paulistas

Porte Populacional	Quantidade de Municípios	Percentual
Pequeno I (até 20.000 habitantes)	401	62,17%
Pequeno II (de 20.000 a 50.000 habitantes)	120	18,60%

¹³⁸ Atualmente, 63,1 % dos municípios paulistas (a maioria esmagadora de pequeno porte I) não possuem CREAS, unidade estatal responsável pelo atendimento das situações relacionadas às desproteções mais agravadas, em particular devido a ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual, abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar em função da aplicação de medidas protetivas.

Médio (de 50.000 a 100.000 habitantes)	49	7,60%
Grande (de 100.000 a 900.000 habitantes)	72	11,16%
Metrópole (acima de 900.000 habitantes)	3	0,47%
Total	645	100,00%

Fontes: IBGE e 2010, Sistema PMAS web, 2020.

A complexidade dos portes populacionais e da densidade populacional deixam evidentes os desafios da gestão pública estadual e das equipes técnicas, pois exigem diferentes formas de articulações, que possam atender os contrastes regionais e municipais, bem como as expressões particulares da questão social nos diferentes territórios, tanto em contextos altamente urbanizados, como nos que apresentam características rurais.

Via de regra, os municípios de menor porte populacional demandam maior apoio técnico das equipes estaduais e maior suporte para o atendimento da população, pela ausência de ofertas de serviços importantes na rede socioassistencial e pelas características e condições institucionais, administrativas, tecnológicas, técnicas e operativas mais frágeis que os municípios de grande porte, em que pese nestes últimos, a grande parcela dos serviços socioassistenciais realizados pelas entidades e organizações sociais, muitas delas desarticuladas da gestão municipal e em desalinhamento com os princípios e diretrizes do SUAS.¹³⁹

Contudo, a responsabilidade precípua para além de aporte de recursos financeiros, mas de orientação, assessoria e de supervisão técnica junto às gestões municipais e à rede de atendimento socioassistencial, prevista na NOB SUAS (2012), também não encontra consonância no estado paulista, sobretudo quando se analisa a estruturação das equipes da SEDS, responsáveis por este trabalho.

O único concurso público realizado especificamente para a Pasta foi em 2007, portanto há 14 anos. Os cargos genéricos criados, Agentes e Especialistas em Desenvolvimento Social, abrangeram diversas formações de nível superior¹⁴⁰ e foram sendo preenchidos de 2008 a 2011¹⁴¹. Assim há 10 anos não são nomeadas/os funcionárias/os efetivas/os para a atuação na assistência social em âmbito estadual.

¹³⁹ “[...] o aparato legal inaugurado em 1993 com a LOAS e sedimentado com a implementação do SUAS, legitima um processo de validação da presença das organizações e entidades da assistência social na oferta dos serviços socioassistenciais, desde que subordinada aos princípios e diretrizes do Sistema Único. (vínculo SUAS)” (RAICHELIS *et al.* 2019, p. 199).

¹⁴⁰ Agente de Desenvolvimento Social: formação em Serviço Social, Ciências Sociais, Sociologia, Pedagogia e Psicologia. Especialista em Desenvolvimento Social: formação em Serviço Social, Ciências Sociais, Sociologia, Psicologia, Economia, Direito, Administração e Administração Pública.

¹⁴¹ Além destes dois cargos, foi criado também, pela mesma Lei Complementar nº 854 de 1998 (9 anos antes do concurso público) o cargo de Assistente Administrativo (nível médio), mas este é nomeado em cargo de comissão (assessoramento).

Vale ressaltar que, segundo a publicação no Diário Oficial do Estado, de 30 de abril de 2019, dos 170 cargos existentes de Agentes de Desenvolvimento Social e dos 40 cargos de Especialistas em Desenvolvimento Social, 40% estavam vagos (68 cargos vagos de Agentes e 24 de Especialistas). Há outros 384 cargos/funções-atividades/empregos públicos permanentes na SEDS¹⁴², mas são provenientes de outras secretarias e órgãos estaduais, destes 236 estão vagos (61,46%), significando que, em 2019, dos 594 cargos efetivos na SEDS, 55,23% estavam vagos no total, equivalendo a 328 cargos que poderiam ser reestruturados para garantir o acúmulo de conhecimento e a aplicação dele na política pública a médio e longo prazo.

Além dos 594 cargos efetivos existentes na Secretaria de Desenvolvimento Social (mas apenas 266 ocupados), há 339 cargos/funções-atividades/empregos públicos de comissão/confiança – comando ou assessoramento, destes 20% estavam vagos em 2019 (266 ocupados). Assim, existem 933 cargos (efetivos e comissionados) na SEDS e destes, apenas 532 estavam preenchidos em 2019, equivalendo a 57,02%.

A significativa vacância de cargos permanentes na Pasta pode ser explicada pelo sucateamento do serviço público e corrosão do trabalho protegido por políticas neoliberais que desregulam direitos trabalhistas e reforçam a desprofissionalização. Este processo resultou na deterioração dos salários e na ausência total de planos de cargos e carreiras, processos de progressão funcional e mesas de negociações no âmbito do estado de São Paulo.

Em pesquisa no site de transparência do governo estadual, no mês de dezembro de 2020, foi identificado que servidoras/es concursadas/os, de nível superior, muitas/os com pós-graduação, recebem menos de dois salários-mínimos por mês (salário líquido do Agente de Desenvolvimento Social: R\$ 1.902,88, jornada semanal de 40 horas). Agentes e Especialistas que recebem um salário um pouco melhor estão designadas/os ou nomeadas/os em cargos de comissão da SEDS (cujas remunerações variam entre R\$ 3.652,51 a R\$ 9.982,23 – salário bruto).

O estado de São Paulo possui a maior economia do país, mesmo com as perdas mais recentes e a queda do peso da indústria de transformação e do consumo das famílias, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita é superior à média nacional e da região sudeste (R\$ 39.122,28). Apesar de rico, o estado apresenta grandes desigualdades socioeconômicas, resultantes da relação capital e trabalho, expressando as contradições típicas do capitalismo periférico da

¹⁴² Agente Técnico de Assistência à Saúde, Analista Administrativo, Analista Sociocultural, Auxiliar de Saúde, Auxiliar de Serviços Gerais, Enfermeiro, Executivo Público, Oficial Administrativo, Oficial Operacional, Oficial Sociocultural e Técnico de Enfermagem.

América Latina, caracterizado pela precarização das condições de trabalho, de vida e bem-estar social.

[...] a reestruturação produtiva em curso desde os anos 70 do século passado, com drástica transformação e diminuição da produção industrial incide sobre a economia e sobre o mercado de trabalho, alterando significativamente as relações entre capital e trabalho, desfavorecendo o trabalho. Também a própria estrutura e organização do Estado se transforma mercantilizando os serviços essenciais, como saúde, educação e outros, que tendem a ser cada vez mais ofertados como serviços privados que visam o lucro, e por meio de contratações de trabalhadores/as de forma temporária e desprotegida de direitos trabalhistas. (RAICHELIS *et al.* 2019, p. 169).

A condição de informalidade no trabalho, o desemprego, atividades intermitentes, temporais, sazonais, terceirizadas, com renda pequena e incerta aprofundam a desigualdade estrutural e apontam inúmeros desafios para as políticas sociais. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2018), a taxa de desocupação no país foi de 12%, enquanto no estado de São Paulo a mesma taxa foi de 13,4%. Já o percentual de pessoas que trabalham no mercado formal é de 58,5% no Brasil, e 69,3% no estado paulista. Segundo a mesma pesquisa, o rendimento médio dos paulistas foi de R\$ 2.609,00 em 2018, porém, a média de rendimento de 40% da população mais pobre é de R\$ 912,00, enquanto os 10% mais ricos possuem um salário médio de R\$ 11.386,00. Estas diferenças e desigualdades se agravam quando se analisa os quesitos raça e gênero, cujas raízes remontam ao patrimonialismo, ao colonialismo, à escravidão e ao patriarcado. Conforme o relatório divulgado pela Oxfam Brasil em 2017,

[...] a renda média da mulher era de R\$ 938,00, enquanto a do homem aumentava para R\$ 1.508,00. Disparidade maior foi detectado no quesito raça. Considerando todas as rendas, a população que se autodeclarava branca ganhava, em média por mês, o dobro do auferido pela população que se autodeclarava negra, ou seja, R\$ 1.589,00 e R\$ 898,00, respectivamente. Segundo o estudo, se mantida a tendência de redução da desigualdade das duas décadas anteriores as mulheres alcançariam equiparação salarial somente em 2047 e a população negra somente em 2089. (RAICHELIS *et al.* 2019, p. 180).

As/os trabalhadoras/es estaduais da política de Assistência Social estão inseridas nesta condição de assalariadas/os e como tal sofrem com a configuração do mundo do trabalho na atualidade do capitalismo neoliberal, com desvalorização profissional, rebaixamento salarial, jornada elevada, autonomia relativa, interferências político-partidárias, refletindo a precarização, a intensificação do trabalho, os constrangimentos e a ausência de mesas de negociação, de coordenação e de recursos, que apontam para, entre outras questões, os desafios postos à gestão e regulação do trabalho na gestão pública. Esta situação, além de penalizar

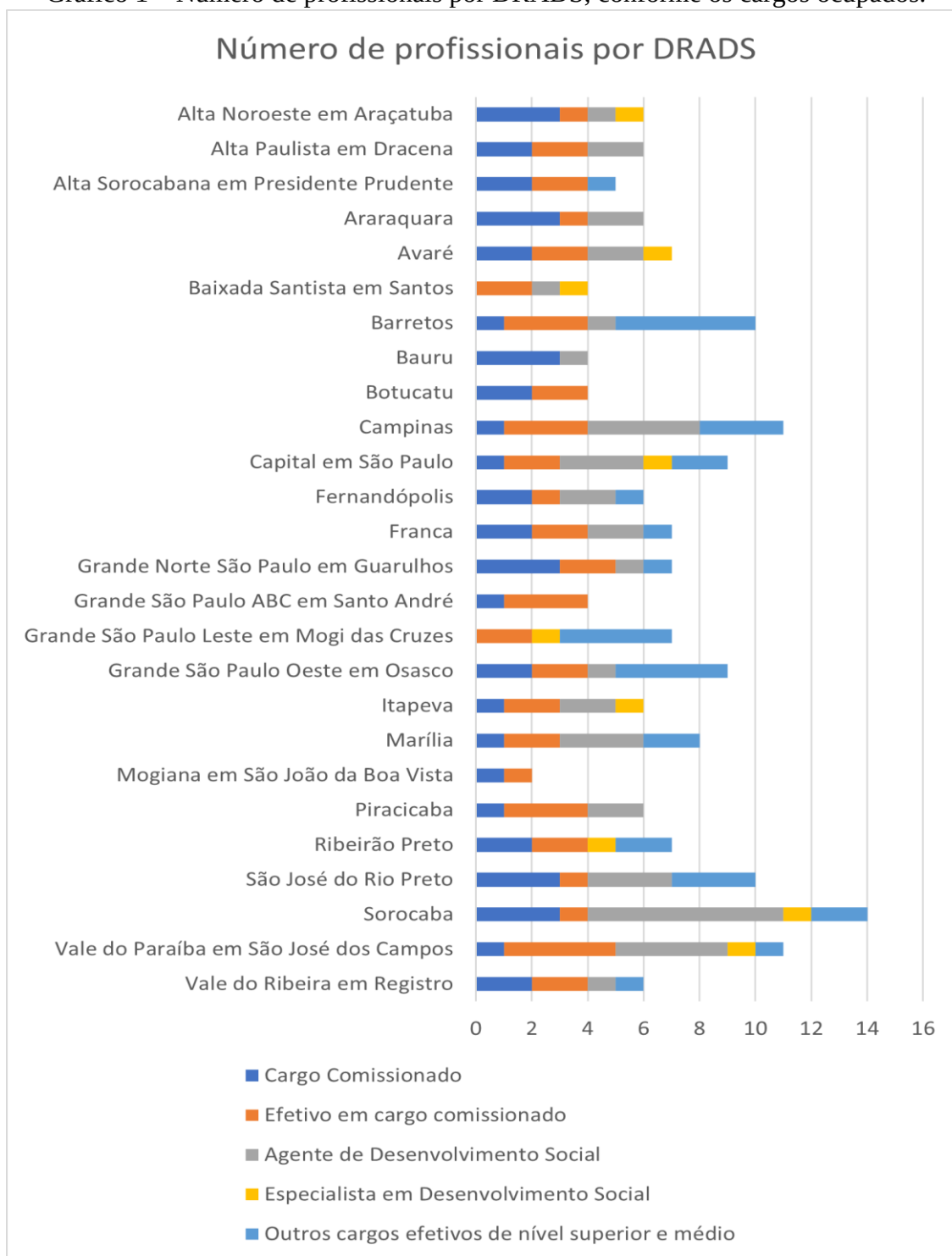
trabalhadoras/es, “[...] representa grande barreira à melhoria da qualidade do provimento dos serviços e benefícios ofertados pelo SUAS e grave ameaça à efetiva consolidação da Assistência Social enquanto política pública de direito” (BRASIL, 2013c, p. 14).

Constam atualmente no Portal da Transferência Estadual¹⁴³, 409 funcionárias/os ativas/os em toda a SEDS, somando cargos efetivos e comissionados, o que pode significar que o número de cargos vagos tenha aumentado desde 2019 (menos 185 servidoras/es). Ademais, foi constatado que profissionais afastadas/os por licença saúde ou transferidas/os (“emprestadas/os”) para outros órgãos estatais continuam constando como pertencentes a SEDS, com status ativos. Desta forma, o número de trabalhadoras/es estaduais atuando no SUAS pode ser ainda menor do que o identificado nos gráficos abaixo. De acordo com o Decreto Estadual nº 49.688/2005, a CAS e as DRADS se responsabilizam pelo acompanhamento dos municípios na política de assistência Social no estado, posto isso, deste universo de 409 servidoras/es, conforme as informações do portal, 22 estão lotadas/os na CAS e 182 nas 26 DRADS existentes, abrangendo todo o território paulista, somando 204 trabalhadoras/es.

Assim como as regiões e municípios, a composição de profissionais nas DRADS, órgãos responsáveis diretamente pelo apoio técnico do estado, é bastante heterogênea. Ou seja, há categorias profissionais em algumas regiões que não constam em outras, há DRADS, como a de Mogiana, com apenas 2 funcionárias/os e outras como Sorocaba, com 14 servidoras/es. A média geral por DRADS é de 7 profissionais, de formação superior e/ou nível médio, para atender um número aproximado de 26 municípios, incorporando mais ou menos 430 unidades públicas, organizações sociais e locais de execução de serviços socioassistenciais. Os dados demonstram que 52,20% das equipes regionais são formadas por cargos comissionados, em funções de comando e chefia, significando apenas 87 servidoras/os efetivas/es, que não ocupam cargos em comissão, espalhadas/os pelo estado, conforme demonstra o Gráfico 1.

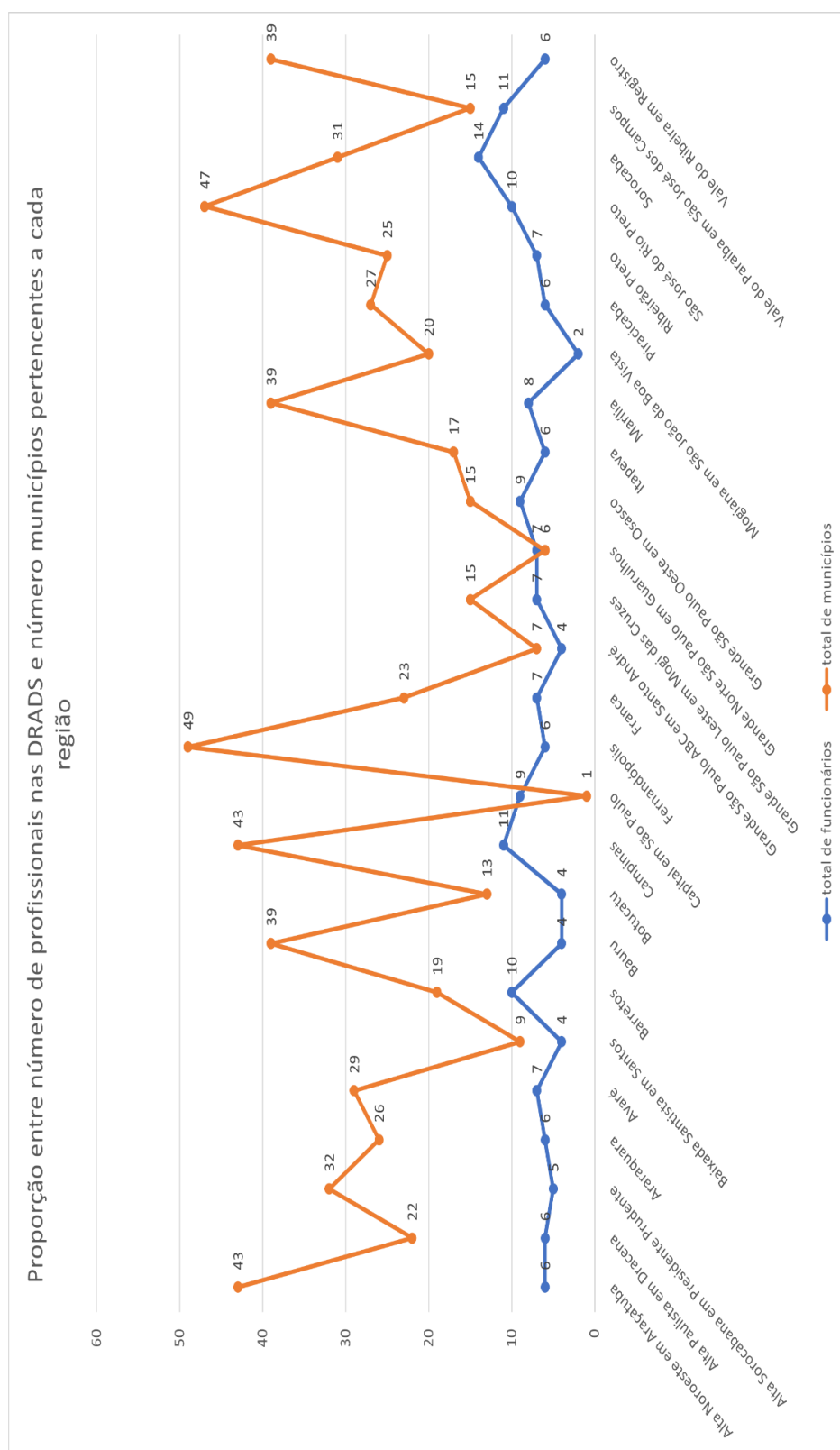
¹⁴³ Pesquisa realizada em janeiro de 2021, disponível no site: <http://www.transparencia.sp.gov.br/buscaRemunera.html>.

Gráfico 1 – Número de profissionais por DRADS, conforme os cargos ocupados.



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Portal da Transparência Estadual (2020).

Gráfico 2: Proporção entre o número de profissionais por DRADS e o número de municípios abrangidos por cada uma delas.



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do Portal da Transparência Estadual e site da SEDS (2020).

Os gráficos 2 e 3 confirmam que não há um direcionamento coordenado de composição das equipes regionais para atuação no SUAS em coerência com a quantidade de municípios ou com os serviços socioassistenciais que cada um deles ofertam a população. Esta situação aponta para uma necessidade de planejamento e de reestruturação das DRADS, suas equipes de vínculos permanentes e temporários e sua atuação regional, para que se aproximem das normativas do SUAS, rompendo com a prevalência histórica da descontinuidade e impermanência na área, mesmo que, para isso, seja necessária uma redefinição das abrangências regionais, com alterações na organização administrativa e nas relações sociais existentes, forjadas pelo domínio político-partidário das gestões regionais, como mostram os estudos feitos por Souza (2015):

No conjunto da ação de gestão estadual da Seds, as DRADS têm exercido, com predomínio, função política-administrativa de articulação entre interesses regionais e interesses dominantes na sede. O modelo de territorialização da abrangência de cada DRADS registra um certo atraso quanto à organização territorial do próprio estado de São Paulo. Elas não são referenciadas no formato das RA's e RG¹⁴⁴. Sua estrutura na organização da gestão estadual do Suas, deveria seguir padrões de responsabilidades, compromisso ético -político com gestão pública do Suas. Este direcionamento ampliaria as funções da gestão estadual na qualidade cooperativa, no cofinanciamento de serviços de proteção social básica e de proteção social especial, além dos benefícios fornecidos. (SOUZA, 2015, p. 193).

A pesquisa realizada pela SEDS de 2012 a 2015 (SÃO PAULO, 2016), por meio da composição de um Grupo de Trabalho, envolvendo vários setores, para a reestruturação dos procedimentos de acompanhamento técnico socioassistencial, denominado “GT Supervisão”, constatou que o trabalho das 26 regionais no acompanhamento das gestões municipais e serviços socioassistenciais, assemelha-se em alguns pontos, divergindo em outros, refletindo a falta de direcionamento técnico e operativo para a assunção das responsabilidades de apoio e assessoramento técnico aos municípios paulistas, para a consolidação do SUAS no estado.

No geral, as indicações parlamentares demandam grande tempo de trabalho burocrático, em termos quantitativos das DRADS, sobretudo dos Núcleos de Convênio (NUCON)¹⁴⁵ e, em vários casos, dos Núcleos de Avaliação e Supervisão (NUASU)

¹⁴⁴ Regiões Administrativas e Regiões de Governo.

¹⁴⁵ Competem igualmente ao NUCON o diálogo e análise das normativas emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Secretaria de Estado da Fazenda (Contadoria), o acompanhamento e orientação da inserção

conjuntamente¹⁴⁶, com a realização de visitas (para avaliar se as indicações estão dentro do escopo funcional da Pasta, se os serviços estão de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e aferir questões relativas a recursos humanos e infraestrutura), bem como a elaboração de pareceres técnicos e análise de planos de trabalho de prefeituras e organizações sociais, beneficiadas com os recursos de emendas dos deputados estaduais. “Por estes motivos, as indicações parlamentares muitas vezes têm norteado as agendas de visita aos municípios das DRADS para atividades de supervisões” (SÃO PAULO, 2016, p. 31).

As demandas referentes aos programas e projetos prioritários estaduais vinculados às diferentes áreas e Coordenadorias da SEDS, alguns deles em parceria com o governo federal, direcionam-se aos NUASUs, atropelando por vezes o planejamento regional (quando existente) de acompanhamento sistemático às gestões municipais, CRAS, CREAS, Centros Pop e demais unidades da rede direta e indireta, que ofertam serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial.

Nestes casos, a assessoria técnica especializada do estado ou das DRADS, – por meio de atendimentos presenciais particulares, contatos telefônicos, e-mails e mensagens, reuniões, encontros e visitas técnicas, – apenas é realizada de acordo com o surgimento das demandas externas trazidas pelos municípios e das urgências internas, identificadas pelos diversos setores da sede da Secretaria, incluindo os ligados a outras políticas públicas. Estas demandas internas geralmente são de levantamento de informações fragmentadas ou de controle e cobranças dos municípios, sobrecarregando o trabalho das DRADS e prejudicando as ações de apoio técnico para a organização, implantação e reordenamento dos serviços socioassistenciais¹⁴⁷, que deve ter como foco o fortalecimento da gestão do SUAS, a qualificação das atenções socioassistenciais e expansão dos direitos sociais.

de informações no Sistema Pró Social, bem como o monitoramento do sistema de transferência de recursos financeiros fundo a fundo (SÃO PAULO, 2016).

¹⁴⁶ Aos Núcleos de Avaliação e Supervisão competem o apoio técnico a implantação, organização e reordenamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assim como a aspectos relacionados a gestão do SUAS, a vigilância socioassistencial, principalmente quanto aos planos municipais de assistência social. De acordo com o art. 48 do Decreto Estadual nº 49.688, de 17 de junho de 2005 cabe ainda aos NUASUs elaborar e executar os planos de ação regional; subsidiar os municípios para elaboração dos diagnósticos locais; acompanhar e controlar convênios e similares financiados com recursos federal e estadual;

¹⁴⁷ “Em relação ao planejamento das supervisões, as DRADS relatam que a dificuldade em conseguir organizar uma agenda, planejá-la e executá-la, reflete-se nas próprias equipes, gerando estresse no trabalho e a sensação constante de não cumprimento de todas as metas necessárias” (SÃO PAULO, 2016, p. 31).

Observa-se que os técnicos estaduais reconhecem quais são as necessidades de suas supervisões e qual frequência seria ideal para cada demanda. Entretanto, embora consiga estabelecer alguns critérios para nortear o planejamento e a frequência da supervisão, ela não se efetua completamente. Assim, quando perguntadas sobre os motivos de não conseguir supervisionar (ou efetivar as supervisões a contento), as respostas foram muito parecidas: • Falta de infraestrutura (em especial de recursos humanos); • Alta demanda de trabalho nas DRADS; • Maior atenção dada às capacitações; • Insuficiência de recursos para pagamento de diárias; • Volume significativo de atividades burocráticas; • Distância dos municípios; • Insuficiência de quilometragem do veículo disponibilizado; • Um só veículo disponível para a DRADS com grande número de municípios; • Municípios com grande rede socioassistencial (SÃO PAULO, 2016, p. 21).

O referido documento de São Paulo reconhece que a supervisão técnica no âmbito do SUAS aos municípios, deve ser realizada territorialmente, através das equipes profissionais das unidades descentralizadas do estado, e que os entraves para a realização deste trabalho, advêm de condições de infraestrutura e principalmente de recursos humanos capacitados e em número suficiente para lidar com um rol de demandas e atribuições que o SUAS traz em seu bojo.

Mesmo sendo de responsabilidade das DRADS, o processo de planejamento e execução das ações de supervisão técnica na esfera do estado, conforme as orientações do CNAS¹⁴⁸, deve ser coordenado pela gestão estadual da assistência social, entendendo que a gestão é uma estratégia institucional para o alcance de um dado objetivo, entretanto,

[...] gestão não é um conjunto de atos burocráticos, mas um processo estratégico e político, que pode adquirir variadas formas desde as autoritárias, em geral centralizadoras, às descentralizadas, nem sempre democráticas e participativas. Nesse sentido o movimento de um sistema único, sobretudo entre pares, os entes federativos, é também um processo político de reconhecimento de sujeitos e a expressão de suas ideias e concepções. Isto vale, não só para a relação entre os entes federativos, mas para cada ente em si mesmo, pois se está tratando de um complexo processo de gestão que possui diversos níveis desde a ação de trabalhadores ‘de ponta’, até os dirigentes maiores (BRASIL, 2013a, p. 19).

Nesta linha, o fortalecimento da gestão estadual do SUAS implica necessariamente em garantir que a informação e a comunicação ágil cheguem às/aos servidoras/es estaduais, estabelecendo processos de escuta, diálogo e levantamento de

¹⁴⁸ Resolução CNAS 06 de 13 de abril de 2016. Estabelece parâmetros para a Supervisão Técnica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS.

situações do cotidiano a serem superadas coletivamente, organizando os processos de trabalho, no intuito de efetivar a proteção social.

Da mesma forma, envolve um programa extensivo de educação permanente para assegurar contínuo desenvolvimento de profissionais estaduais para a realização de suas atribuições de apoio e assessoria técnica aos municípios. Isso quer dizer que trabalhadoras/es estaduais do SUAS são responsáveis por desenvolver processos formativos com os municípios e para isso precisam também passar por formação e capacitação nos espaços de trabalho. Assim, a gestão estadual deve ainda ser municiada com ações voltadas à melhoria da gestão do trabalho, que possam contribuir com a reflexão teórica e política, com vistas à construção de estratégias para a qualificação do trabalho profissional no SUAS.

É importante ressaltar que, a supervisão técnica, – defendida como a principal atribuição das unidades estaduais descentralizadas do SUAS, pela cartilha do estado de São Paulo, contendo parâmetros de orientação e acompanhamento estadual aos municípios, – integra os processos formativos pautados pela Política Nacional de Educação Permanente no SUAS. Ou seja, a supervisão técnica é parte fundamental do processo de educação permanente, pois consiste em ação de capacitação para o desenvolvimento de competências requeridas pelo Sistema Único, partindo das necessidades apresentadas pelas equipes municipais (CNAS, 2016).

Apesar de compreender diferentes técnicas, metodologias e abordagens, a supervisão no campo do SUAS, é uma estratégia coletiva e contínua, que tem por propósito a oferta de subsídios teórico-metodológicos, técnico-operativos e ético-políticos para a construção crítica e criativa de novas alternativas de intervenção e processos de trabalho no SUAS, podendo ser desempenhada no formato de oficinas, seminários, mesas redondas e jornadas com supervisoras/es internas/os (pertencentes as equipes municipais) e/ou externas/os (pertencentes ao quadro de profissionais do estado, ou especialistas contratadas/os por consórcios) (CNAS, 2016).

De acordo com os parâmetros pactuados no CNAS, a supervisão técnica no SUAS consiste, ainda, em um tempo, dentro da organização do trabalho, (de no mínimo 6 meses, com 4 horas quinzenais, para até 20 profissionais, que compartilham responsabilidades similares, agrupados nos territórios de abrangência das regionais do estado) para a reflexão e estudo coletivo acerca de questões relacionadas aos processos cotidianos de trabalho institucional, que deve mobilizar gestoras/es, conselheiras/os e trabalhadoras/es para a qualificação das atenções socioassistenciais e da gestão do Sistema Único,

potencializando o pleno cumprimento de suas funções e seguranças afiançadas, na perspectiva da garantia de direitos.

É de fundamental importância que a supervisão técnica do estado esteja conectada com as ações de apoio e assessoramento técnico de forma articulada e complementar, com foco nas dificuldades ou fragilidades identificadas para as suas possíveis superações, reconhecendo o dever do Estado e apontando os direitos socioassistenciais. Estas ações são também conhecidas como de acompanhamento, consultoria, assessoria, orientação, suporte, monitoramento, coordenação entre outras, é importante ressaltar que são ações de apoio técnico e se diferenciam (embora se complementem) de ações relacionadas à educação permanente no SUAS, quais sejam: formação, capacitação e supervisão técnica.

Em 2019, o CNAS publicou a Resolução nº 03, que aprova ações e estratégias para oferta de apoio técnico às/aos gestoras/es e trabalhadoras/os, entendendo que as estratégias integradas, de natureza proativa e preventiva, alinhadas às prioridades e metas nacionais do SUAS, refletem a necessidade de aprimoramento da gestão, das atenções socioassistenciais e do controle social, compondo o apoio técnico, a ser realizado de forma compartilhada e cooperada entre os entes estatais.

A Resolução CNAS 03/2019 reitera, em seu artigo 6º- inciso IV, a responsabilidade do ente estado em planejar e ofertar ações de apoio técnico aos municípios de suas abrangências. Estas ações se dividem em:

Quadro 2: Ações de apoio e assessoramento técnico no SUAS

Ações Presenciais	Ações não presenciais
<u>Encontros de apoio técnico</u> para tratar de temas relativos ao SUAS/ <u>Oficinas de apoio técnico</u> : constituem em atividades de curta duração direcionada a um grupo pequeno de pessoas, com o objetivo de propiciar a construção de um determinado conhecimento por meio da apresentação de conteúdo, participação com reflexões, diálogos e a disseminação de informações.	<u>Centrais de relacionamento</u> : estruturas que recebem informações, intermediam solicitações e esclarecem dúvidas sobre as ações, programas e sistemas. Serviço gratuito, atende chamadas de telefones fixos e celulares e mensagens. (0800 ou fale conosco);
<u>Atendimento técnico individualizado</u> : modalidade de apoio técnico em que são fornecidas orientações pontuais referentes às demandas imediatas de gestão e operacionalização do SUAS, realizada de forma presencial, formato de reunião;	Troca de informações e orientações técnicas pontuais por: <u>e-mails</u> , <u>telefonemas</u> e <u>mensagens</u> por aplicativos de celular.
<u>Monitoramento in loco</u> : é a verificação com periodicidade mínima anual, do alcance de metas e de	<u>Produção e disponibilização de materiais</u> informativos, normas, orientações técnicas,

indicadores do SUAS e da observância das normativas vigentes;	cartilhas, cadernos, vídeos e divulgação em blogs, sítios eletrônicos, aplicativos, entre outros.
<u>Eventos técnicos</u> : modalidade que envolve palestras, oficinas, conferências, seminários, simpósios, congressos, workshop e afins, com objetivo de trazer atualizações acerca de assuntos afetos à operacionalização da política de assistência Social, conforme normativas vigentes;	<u>Produção e divulgação de instrumentos, sistemas e ferramentas informacionais do SUAS</u> ; estratégias de gestão para organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados sobre a política de assistência social.
<u>Visitas técnicas</u> : modalidade de apoio técnico in loco, com objetivo de orientar gestoras/es, conselheiras/os, coordenadoras/es e trabalhadoras/es da rede socioassistencial sobre as normativas, instruções operacionais, técnicas e procedimentos do SUAS, utilizada como estratégia para acompanhar, monitorar e avaliar como se dá a operacionalização do SUAS no território, visando ao aprimoramento das ofertas;	<u>Videoconferências e transmissões ao vivo</u> : modalidade de apoio técnico à distância realizada com a transmissão de imagem e som entre os interlocutores, via internet, que, por meio de recursos tecnológicos, possibilita a interação e a realização de debates, visando a implementação das normativas e instruções operacionais do SUAS, fomentando a troca de experiências;

Fonte: Elaborado pela autora com base na Resolução CNAS nº 3, de 19 de fevereiro de 2019 e Resolução CEAS/MG nº 643/2018.

O desenvolvimento destas ações implica em estabelecimentos de diálogos, articulações das áreas de gestão, provimento de serviços socioassistenciais e de controle social e em orientações baseadas em estudos e diagnósticos, que se constituem em análises técnicas interpretativas de uma determinada realidade sócio territorial, podendo apontar pontos fortes e frágeis das atenções socioassistenciais nos diferentes territórios, consubstanciando, por sua vez, em demandas e potencialidades a serem consideradas na construção conjunta do planejamento, direcionando as decisões técnicas relacionadas à gestão estadual do SUAS e ao próprio apoio técnico a ser ofertado.

Assim, o assessoramento técnico do estado está assentado na implementação efetiva da vigilância socioassistencial, para a superação da leitura subjetiva, individual e pontual da política pública, orientando a produção, a sistematização, a análise e a disseminação de informações territorializadas, com a identificação da incidência e concentração das desproteções sociais e regionais, da intensidade das ocorrências que justifiquem as necessidades de implantação, alargamento, adequação e reordenamento de serviços e benefícios.

A vigilância socioassistencial nutre os processos de trabalho e guia a escolha e a priorização dos municípios e/ou serviços socioassistenciais que demandam maior atenção em um determinado tempo e contexto, explicitando a real capacidade técnica do estado para intermediar o acesso aos direitos socioassistenciais, ou seja, dando a visibilidade ao que o Estado consegue ou não atender. “Significa considerar as próprias respostas de proteção social, a qualidade de tais respostas ou ainda a falta de respostas, que tornam mais dramáticas as situações de vulnerabilidade social como expressões territorializadas da questão social” (BRASIL, 2013d, p. 30).

O processo de acompanhamento e apoio técnico aos municípios refuta práticas minimalistas, improvisadas e exige que as equipes do estado tenham habilidades comunicativas, condições de realizar a leitura da realidade e, sobretudo, clareza das diretrizes do SUAS, das normas e orientações que o regulamentam, enquanto um projeto político coletivo e “uma das principais reformas do Estado brasileiro na democracia recente no âmbito da política social” (SILVEIRA, 2017, p. 487), requisitando a oferta e a participação de trabalhadoras/es do SUAS em processos de educação permanente também no âmbito estadual.

Portanto, as intervenções profissionais nesta área devem produzir relações de consenso, negociação, acordo, confiança e horizontalidade para promoverem os ajustes e as mudanças necessárias para melhorar o desempenho das ações públicas na área da assistência social, alcançando os objetivos pactuados nacionalmente. A NOB SUAS (2012) reforça o caráter de responsabilidade compartilhada dos entes em relação à política de assistência social, distanciando-se do cunho centralizador, autoritário e hierárquico, que por décadas mediu as relações federativas nesta política social.

Desta feita, o acompanhamento técnico do estado não tem ligação direta com práticas de fiscalização e controle¹⁴⁹, estas ações são tarefas dos Conselhos Municipais de Assistência Social, além de órgãos específicos como tribunais de contas, controladorias gerais, secretarias da fazenda e ministério público, que devem apurar as irregularidades, realizar auditorias fiscais e tomar as medidas cabíveis, visando a legalidade dos atos da administração pública.

¹⁴⁹ Segundo as orientações às práticas de supervisão do estado de São Paulo (2016): “A fiscalização é um termo e uma prática usada somente nos aspectos de regularização da gestão financeira e documentação legal, afastando-se das demais práticas de acompanhamento técnico” (SÃO PAULO, 2016, p. 116). Ou seja, deve existir apuração de denúncias e/ou fiscalizações quanto à utilização de recursos estaduais na finalidade prevista, mas não é esta a essência da gestão estadual da política de assistência social. (MARTINS, 2017).

Assim, não existe na lei, mas esta visão de hierarquia criada equivocada e historicamente ainda permeia a relação estado-municípios e a meu ver prejudica o avanço da política de assistência social, pois além de criar expectativas irreais, faz com que algumas realidades sejam distorcidas e por vezes até omitidas pelo receio de repreensões, punições e/ou perda de recursos. Efetivamente, as fragilidades e lacunas das ofertas socioassistenciais devem ser conhecidas e analisadas criticamente em uma relação de horizontalidade e confiança entre os entes federados para que seja possível a união de esforços no alcance da superação, primando sempre pela qualidade do atendimento à população usuária desta política pública. (MARTINS, 2017.)

Segundo as orientações do estado de São Paulo (2016), “o trabalho das diretorias regionais tem sido excessivamente demandado por fiscalizações e vistorias em unidades executoras de serviços, enquanto a legislação dá destaque aos Órgãos Gestores e Conselhos Municipais para o exercício deste papel.” É importante pontuar que o papel das unidades descentralizadas não deve ser policaresco ou de repreensão as gestões e equipes municipais, pelo contrário, deve se constituir em uma ação cooperada e, independentemente de repasses de recursos estaduais, o acompanhamento técnico do estado deve alcançar todas as gestões municipais e serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente pelo SUAS, pois a intenção é a qualidade da gestão e atenções socioassistenciais, diferentemente da fiscalização, que visa corrigir a improbidade administrativa.

De acordo com a NOB SUAS (2012) o estado, ao acompanhar o cumprimento das metas de aprimoramento da gestão, pactuadas nacionalmente pelos municípios, deve solicitar, em casos específicos, o plano de providências, que se consubstancia em um instrumento de planejamento das ações, que contém metas, prazos e responsáveis para o aprimoramento dos serviços e ações realizadas nos municípios para a superação de inadequações e irregularidades apontadas pelas esferas estadual e nacional.

Nestes casos, reforçando o caráter compartilhado e horizontal do SUAS, o estado deve apresentar conjuntamente um plano de apoio técnico e financeiro aos municípios em desacordo com as normas legais e técnicas, devidamente aprovado pelo CONSEAS e pactuado na CIB, para a superação das dificuldades dos municípios na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. O mesmo processo ocorre pela União quanto aos estados e ao Distrito Federal.

Assim, as ações de apoio técnico envolvem planejamento estratégico, elaborado a partir do monitoramento analítico, de forma cotidiana, em bases de dados de múltiplas fontes, sistemas de informações qualificados e em indicadores, contendo insumos e

pesquisas organizadas, consideradas relevantes para o embasamento e a visibilidade das intervenções estaduais, tendo em vista a agilidade de procedimentos e as escolhas de metodologias para melhorar a sua operacionalização.

São inúmeros os sistemas oficiais de informações e as ferramentas tecnológicas existentes no âmbito do SUAS, com variáveis e indicadores distintos e complementares, possibilitando a análise das desproteções e demandas em seu conjunto, o cruzamento das informações e a incidência de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, o planejamento e a organização das ações de promoção e proteção social, bem como a necessidade de articulação com as políticas setoriais. Exemplos destas ferramentas são: sistema PMAS web, cadastro pró-social, em âmbito estadual e aplicativos da Rede SUAS, CADÚNICO, CADSUAS, Censo SUAS, SIGPBF, CECAD, CNEAS, SISPETI, SISC, RMA, prontuário suas, relatório de informações sociais- RI, entre outras, em nível nacional, o que não dispensa a leitura e conferência de dados no âmbito municipal, trazendo elementos novos de intervenções mais próximas da realidade.

A sistematização e disseminação destes dados sustentam desenvolvimento das atenções socioassistenciais e produzem consistência e confiabilidade para a direção proposta da política de assistência social, na medida em que o registro regular das informações é realizado nos próprios locais de execução do SUAS. Dessa forma, o processamento e alimentação destes dados é matéria de apoio técnico do estado, para que os registros sejam fidedignos, conectados com o mundo real e se tornem parte da solução e não o problema da prática profissional, facilitando às/aos trabalhadoras/es e gestoras/es o conhecimento dos objetivos de atividades em que estão inseridas/os, incluindo o retorno dos resultados coletados pelos registros técnicos e melhorando os processos de trabalho com o aprimoramento da gestão da informação, que se constitui um dos pilares do SUAS.

O sistema de informação da assistência social confere sentido para os dados produzidos pelos aplicativos, processando de forma utilitária dados e informação com objetivos bem definidos. Assim, para haver gestão da informação é preciso alterar a ação de quem a produz, armazena, organiza e a classifica nas esferas de gestão. Sem dúvida, uma premissa fundamental para que se possa conceber um sistema de informação é pensar em informação como direito de todo cidadão, conforme estabelecido nos parâmetros do Suas. (TAPAJÓS, 2009, p. 307).

O apoio técnico do estado inclui, também, a produção sistemática de diagnósticos socioassistenciais, com informações atualizadas e dinâmicas da realidade, permitindo o cruzamento de dados, a combinação de técnicas e métodos (quantitativos e qualitativos),

a apreensão de cenários e demandas coletivas, a identificação de particularidades microrregionais e a comparação entre os territórios mais vulneráveis, apresentando convergências e similaridades que atendam às necessidades específicas e diversas, tanto do estado como dos municípios de sua abrangência.

“A utilização da informação como prática de rotina é um desafio que depende de recursos humanos capacitados e bem informados sobre a realidade local, o que implica na fixação de recursos humanos no contexto local” (VAITSMAN, 2009, p. 165), ou seja, a criação de função específica de vigilância socioassistencial nas regiões de São Paulo, com equipes que possam contar com condições reais (tempo e perfil) de produzir, sistematizar, consultar, interpretar, questionar e analisar cientificamente as informações é desafio que se coloca como urgente na gestão estadual paulista do SUAS.

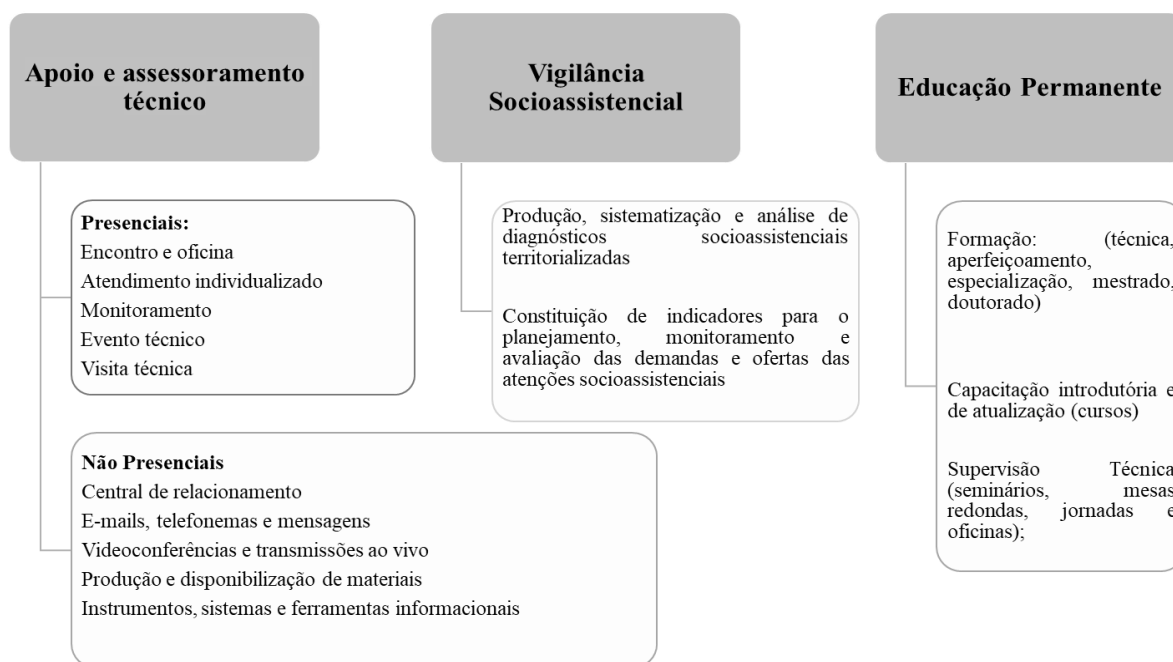
O assessoramento técnico do estado, em interface com a vigilância socioassistencial, ainda engloba a avaliação participativa, democrática e constante da gestão e da evolução da proteção social ao longo do tempo nos municípios, fornecendo subsídios para a correção do rumo das ações e o redimensionamento das metas, prioridades e objetivos propostos, bem como dos recursos financeiros utilizados para solucionar os problemas identificados, garantindo a qualidade, o alcance, a cobertura, os resultados e impactos dos serviços prestados.

Visto desta forma a consolidação da função de Vigilância Socioassistencial na ótica da gestão pública é prerrogativa tanto técnica como política. Técnica no sentido de aprimorar e institucionalizar as funções de monitoramento e avaliação como parte do processo de gestão, onde a utilização de dados e informação realimente a política e seus programas, serviços e benefícios socioassistenciais. Mas, a construção de medidas sociais, como aponta Vera Telles (2004), também possui uma dimensão política e normativa, pois envolve necessariamente disputas, no campo prático e político da ação e da ação intervenção pública, para a definição dos valores, concepções e as convenções sociais que orientam a direção da política pública. (BRASIL, 2013d. p. 36).

Sendo assim, para as responsabilidades e compromissos das equipes estaduais de assistência social serem efetivadas, são necessários, além do suporte de recursos humanos, materiais e financeiros, o direcionamento político da gestão, com a defesa institucional do SUAS, o fortalecimento das/os trabalhadoras/es, a capacidade de liderança e o comando único desta esfera de governo, elementos que São Paulo ainda não agregou à sua gestão estadual.

Resumidamente, as atribuições e competências técnicas estaduais tratadas neste item se articulam com a gestão, sendo divididas em três frentes: apoio e assessoramento técnico, vigilância socioassistencial e educação permanente, conforme o esquema abaixo, esta última frente de atuação estadual será aprofundada no próximo capítulo.

Gráfico 4: Responsabilidades técnicas das equipes estaduais para a consolidação do SUAS



Fonte: Elaborado pela autora com base nas normativas do SUAS (2020).

3A EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3.1 A EDUCAÇÃO PERMANENTE E A GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS

3.1.1 A Gestão do Trabalho como um dos pilares do SUAS

A gestão do trabalho e a educação permanente são duas dimensões que se associam e se complementam, compondo um dos objetivos estratégicos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), garantido na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (2011), para efetivação de um trabalho profissional qualificado¹⁵⁰. Isto quer dizer que o aprimoramento das ofertas de serviços e de benefícios socioassistenciais depende diretamente da estruturação do trabalho, da composição dos quadros técnicos e da valorização de trabalhadores/as para o exercício de suas responsabilidades nas relações com as/os usuárias/os.

A centralidade das/os trabalhadoras/es para a garantia dos direitos socioassistenciais é tão importante para o SUAS que, em 2011, foi tema principal da VIII Conferência Nacional de Assistência Social “Consolidar o SUAS e valorizar os seus trabalhadores”, momento que demarca o encaminhamento das demandas relacionadas à estruturação da gestão do trabalho e sua qualificação, já impulsionadas pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) SUAS de 2006. Os textos preliminares da Política Nacional de Educação Permanente no SUAS (PNEP/SUAS) de 2013 foram, nesta ocasião, legitimados pelas/os próprias/os trabalhadoras/es e por organizações representativas de gestoras/es, pesquisadoras/es e usuárias/os, participantes do processo deliberativo, nas esferas nacional, estaduais e municipais.

Assim, a educação permanente, estratégia reconhecidamente essencial para a consolidação deste sistema protetivo, só adquire sentido quando é acompanhada de condições condignas de trabalho, que preservem a saúde, a estabilidade e a segurança do/a trabalhador/a nos espaços sócio-ocupacionais, gerando sentimentos de pertencimento e identificação com o

¹⁵⁰ **Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos:** I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º -C; III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; V - **implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social**; VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011, grifo nosso).

SUAS, que influenciam significativamente no desenvolvimento dos processos de trabalho e no aprimoramento das ofertas de serviços e benefícios de assistência social.

Percorrer a trajetória histórica do trabalho, atividade humana imprescindível a reprodução da vida, requer análises rigorosas e longas, o que não é a intenção desta produção acadêmica, mas citar alguns determinantes relevantes dos movimentos socioeconômicos que culminaram na precarização das condições de trabalho ajuda a compreender a centralidade do trabalho no SUAS, reconhecendo que na educação permanente, o trabalho profissional é o eixo fundamental para a aprendizagem. (DAVINI *et al.* 1990).

As transformações no mundo do trabalho, decorrentes das contradições postas pelo modo de produção capitalista na atual conjuntura nacional e internacional, impactam todo o conjunto de trabalhadoras/es, sem excluir profissionais do SUAS, ainda que de formas desiguais. Behring (2008) aponta três determinantes do processo de reorganização do capital para a retomada de suas altas taxas de lucro, desde o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, marcados pelo período pós-fordista,¹⁵¹ que correspondem às metamorfoses do mundo trabalho, provocando, ainda, redefinições profundas no Estado e nas políticas sociais, quais sejam:

- a) a reestruturação produtiva: trata-se de uma revolução tecnológica e organizacional na produção, em busca do diferencial da produtividade no trabalho, como fonte da alta rentabilidade do capital, ocasionando a drástica transformação e flexibilização da produção industrial, que incide sobre a economia, alterando as relações entre capital e trabalho. Neste modelo japonês (toyotismo), a precisão da produção é controlada por máquinas computadorizadas, poupadoras de mão de obra, acirrando a divisão social e técnica do trabalho, fragmentando a classe trabalhadora e fragilizando a resistência ao aviltamento de suas condições de trabalho e de vida,¹⁵² uma vez que esta classe incorpora a cultura de flexibilização da produção e a competitividade acirrada como sendo a ‘regra do jogo’, aprofundando o movimento de alienação e estranhamento do trabalho (BEHRING, 2008).¹⁵³ Este processo facilita a realização de superlucros, com

¹⁵¹ Este período diz respeito, sinteticamente, ao padrão rígido de produção fordista, com estrutura organizacional hierarquizada e uma relação salarial que apontava para a produção e consumo em massa, viabilizada por meio de acordos coletivos em cima dos ganhos da produtividade do trabalho (BEHRING, 2008).

¹⁵² Estes obstáculos na constituição de uma consciência de classe trabalhadora ocorrem pela queda dos índices de sindicalização, dificuldade de organização política, rápida destruição e reconstrução de habilidades simples, apelo aos méritos individuais, ao empreendedorismo, destruição de empregos e perda salarial, jogando trabalhadores/as em uma luta perversa pela sobrevivência (BEHRING, 2008).

¹⁵³ “A palavra de ordem da reestruturação produtiva – flexibilidade –, que remete Harvey (1993) a caracterizar o período como acumulação flexível, diz respeito a alcançar o máximo de produtividade da força de trabalho com o mínimo custo, ou seja, um processo de superexploração da força de trabalho para ampliar a taxa de mais-valia e de lucro, mas sem preocupação com o crescimento e com os efeitos de barbarização da vida social daí decorrentes”. (BEHRING, 2008, p. 40).

mais dinamismo ao desempenho produtivo, que já apresentava sinais de esgotamento, pela chamada onda longa de estagnação do ciclo anterior. Para Antunes (2009, p. 36), o “desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada tornaram-se traços constitutivos dessa fase de reestruturação produtiva do capital”;

- b) a mundialização da economia: refere-se à rearticulação do mercado mundial e capacidade de investimento para uma interdependência global de mercadorias e capitais, com redefinição da especialização dos países centrais e periféricos, combinada ao processo de financeirização e mobilidade do capital para o alcance dos superlucros, através de companhias mundializadas. Pode-se dizer que a mundialização é a dominação da lógica mercantil para estabelecer as garantias ao livre-mercado (afastamento dos obstáculos à circulação do fluxo de mercadorias e dinheiro, como a desregulamentação e a redução das contribuições fiscais, restringindo, assim, as dimensões do setor público), que implica em uma divisão do trabalho com cortes dos direitos sociais, para diminuição dos custos da força de trabalho, como requisito necessário à acumulação; (BEHRING, 2008).
- c) o ajuste neoliberal com um novo padrão de relação entre Estado e sociedade civil, representado pelas contrarreformas liberalizantes, como a da previdência, da trabalhista e administrativa (esta última em andamento), bem como pelo aprofundamento das privatizações orientadas pelos interesses do mercado; este exige a redução dos custos da máquina pública e, ao mesmo tempo, o aumento da eficiência do Estado, no sentido de uma reorientação do fundo público para as garantias fiscais e demais demandas do empresariado, assegurando as condições de produção e reprodução da rentabilidade do capital¹⁵⁴ (BEHRING, 2008).

O ideário neoliberal aponta o Estado intervencionista como o grande gerador de crises econômicas pelos gastos considerados excessivos em políticas públicas e consequentemente em servidores/as públicos/as, dissimulando, de forma bastante eficaz, o enxugamento do setor público e a crescente exploração da força de trabalho também neste âmbito, fator determinante para a desresponsabilização dos entes estatais com as políticas públicas, desfinanciamento dos sistemas protetivos e desregulamentação de direitos sociais conquistados historicamente. No

¹⁵⁴ “Num contexto em que há pressão pelo aumento do gasto vis-à-vis à pressão para uma queda da receita, a disputa pelos fundos públicos intensifica-se. Então, sob o argumento da escassez de recursos, de conter o déficit público, ou mesmo, como no caso do Brasil hoje, de evitar a volta da inflação, preconiza-se o corte dos gastos estatais, para o ‘equilíbrio das contas públicas’, como indicador de saúde econômica” (BEHRING, 2008, p. 63).

entanto, as crises cíclicas são intrínsecas ao sistema capitalista na medida em que atendem à necessidade de constante renovação em seu padrão de acumulação e que, conseqüentemente, repercutem no mundo do trabalho (SILVA, 2009).

A crise do capital, sistêmica e estrutural, expressa, essencialmente, a contradição insolúvel do capitalismo, assentada na produção social e apropriação privada da riqueza, sustentada na exploração da força de trabalho e apropriação do trabalho excedente pelos capitalistas. A crise do capital é sempre uma crise de superprodução e superacumulação, elementos indissociáveis das relações de produção capitalista nos termos de Marx (BEHRING, BOSCHETTI, 2021, p. 69).

Como parte integrante da classe trabalhadora, profissionais da assistência social, tanto do poder público como das organizações da sociedade civil, vendem a sua força de trabalho como valor de uso¹⁵⁵ e também estão sujeitos/as ao processo de intensificação do tempo e do ritmo de trabalho¹⁵⁶, à precarização, ao rebaixamento salarial, à elevada e desigual carga horária e à terceirização da força humana do trabalho, uma vez que a racionalidade do mercado é transportada para a esfera pública, responsável direta pela condução das políticas públicas e também para as instituições socioassistenciais da rede indireta, que muitas vezes apresentam condições de trabalho e assalariamento piores que servidoras/es públicas/os. Estes processos têm segmentado trabalhadores/as do SUAS, enfraquecendo a identificação coletiva da força de trabalho na área.

Profissionais dos espaços governamentais ainda sofrem com o desgaste da imagem social do Estado e conseqüente desmoralização das/os servidoras/es públicas/es, vistos como acomodados/as e despreparados/as (como se fosse possível um bom funcionamento da máquina pública sem a força humana de trabalho), especialmente a partir da reforma gerencial da década de 1990¹⁵⁷, quando o setor de serviços públicos se submeteu mais fortemente à racionalidade de acumulação do capital, afetando diretamente a gestão do trabalho, com enxugamento no

¹⁵⁵ Ao tratar sobre o valor de uso e troca do trabalho, Marx (18--) afirma que “Uma coisa pode ser útil e produto do trabalho humano sem ser mercadoria. O homem que, com sua produção, satisfaz as necessidades pessoais, produz efetivamente um valor de uso, mas não uma mercadoria. Para produzir mercadorias, é preciso que não produza apenas simples valores de uso, mas valores de uso para outrem, valores de uso sociais. Finalmente, nada pode ser valor sem ser objeto de uso. Se for inútil não conta como trabalho e, portanto, não cria valor” (MARX, s18--, p. 20).

¹⁵⁶ A característica do sistema capitalista é a substituição do/a trabalhador/a especializado/a pelo/a trabalhador/a polivalente, que pode se adequar a vários tipos de trabalho, às metas cada vez mais difíceis de serem alcançadas, jornadas ampliadas, exposição à riscos, além da manutenção de um contingente mínimo de reserva de trabalhadores. A intensificação do trabalho significa maior dispêndio de capacidades emocionais, físicas e cognitivas do trabalhador, em uma condição geral do trabalho contemporâneo (DAL ROSSO, 2008).

¹⁵⁷ O gerencialismo é aqui entendido como um modelo de gestão pública em que o Estado deixa de ser o principal executor, financiador e regulador dos serviços públicos, transferindo para o setor privado as atividades passíveis de serem controladas pelo mercado (NOGUEIRA, 2011).

quadro de pessoal pela não reposição de aposentados/as e pelos programas de demissão em massa de servidores/as.¹⁵⁸

De acordo com Nogueira (1998):

Seguindo uma tendência comum a numerosos países, a questão dos recursos humanos no setor público tem frequentado de modo recorrente a agenda das provocações que se travam, já há alguns anos, sobre os rumos do Estado e da administração pública no Brasil. No nível mais geral da opinião pública, a atenção tem recaído quase sempre sobre o despreparo técnico e o reduzido profissionalismo dos servidores, sobre o amplo leque de “regalias” e privilégios funcionais e, principalmente, sobre a “excessiva” quantidade de funcionários, responsáveis maiores por uma série de mazelas do serviço público, entre as quais incluir-se-ia, em lugar de destaque, o elevado peso da folha de pagamentos. Registra-se aí, nesse movimentado plano informado pela mídia, pelo senso comum das pessoas, pelos posicionamentos partidários, pelos condicionamentos ideológicos, toda imagem negativa acumulada pelos serviços públicos, junto aos cidadãos, face escancarada de um complicado processo de desgaste da legitimidade do Estado cujos desdobramentos parecem longe de se esgotar. (NOGUEIRA, 1998, p. 183).

A campanha de exaltação do mercado e de tudo que remete à iniciativa privada se dá pelo discurso que associa o mercado à modernidade e ao pragmatismo, face à ineficiência e o atraso dos serviços públicos, narrativa capaz de reduzir a noção de direitos para aliviar os custos do Estado, privilegiando a solidariedade, a meritocracia e o voluntariado como resposta à questão social, inviabilizando a recomposição e expansão da força de trabalho na administração pública, pois, nesta lógica, o uso do fundo público é para atender as demandas do setor privado.

Nesta esteira, pautar a gestão do trabalho, rompendo com a desvalorização dos recursos humanos se torna uma questão desafiadora para qualquer política pública, mas na assistência social ganha proporções mais complexas pela sua tradição de voluntarismo, personalismos e desprofissionalização¹⁵⁹, fator causador de pressão sobre trabalhadoras/es do SUAS, ocasionando o adoecimento e o desgaste mental, pois observa-se que o ônus deste processo muitas vezes recai sobre a força de trabalho, que lida com desproteções sociais que exigem respostas rápidas, ao mesmo tempo em que conta com recursos insuficientes e condições de trabalho cada vez mais precárias, herdeiras da prevalência do privado e da redução do Estado social sob a cultura neoliberal.

A busca de efetividade no trabalho tem sobrecarregado os/as trabalhadores/as que invariavelmente são responsabilizados pelo não atendimento à demanda, sem que se discuta criticamente a (in) capacidade de o Estado prestar serviços

¹⁵⁸ O estado de São Paulo ofereceu três programas de demissão voluntária no período compreendido entre os anos de 1995 e 1998, com o objetivo de reduzir despesas públicas (ORTOLANI, 2011).

¹⁵⁹ A síntese mais emblemática deste quadro é o primeiro damismo resistente, que nunca saiu da cena na política de assistência social.

públicos de qualidade e em quantidade suficiente para garantir direitos ao conjunto da população. (RAICHELIS *et al*; 2019, p. 229).

É comum trabalhadoras/es se dividirem em diversos serviços e até em municípios diferentes, aglutinando atividades e funções variadas, muitas/os destas/es são concursadas/os em cargos largos e genéricos que possibilitam a flexibilização dos perfis profissionais e o remanejamento de acordo com as necessidades institucionais (e não necessariamente as dos/as usuários/as das políticas públicas), acarretando no despreparo para o desempenho de funções e na fragilização das categorias profissionais, além de comprometer a garantia de direitos específicos a cada profissão¹⁶⁰, o que também se configura como formas de exploração da força de trabalho.

Essa sobreposição de responsabilidades e o número insuficiente de mão de obra para atender toda a demanda de trabalho compromete substancialmente a qualidade e a efetividade das ações públicas. As frágeis e insuficientes formas de contratação – como pregão eletrônico, pagamento por Recibo de Prestação Autônoma (RPA) ou por intermédio de empresa ou organização social¹⁶¹ em uma espécie de terceirização - desobrigam o Estado de suas responsabilidades, implicando em descontinuidades que fragmentam o coletivo de trabalhadores/as e refletem situações de vínculos não permanentes, -subemprego, trabalho informal, parcial, temporário, terceirizado ou por projeto, - gerando constrangimentos e dificuldades para o trabalho social, fazendo com que trabalhadoras/es do SUAS vivam situações próximas às dos/as usuários/as que elas/es atendem, o que não favorece a adoção de posturas propositivas, pela insegurança instalada, impedindo as equipes de responderem qualitativamente as suas requisições (MUNIC, 2013).

O trabalho social engendrado na arquitetura institucional das políticas públicas pós Constituição de 1988 não pode ser efetivado mediante a negação dos direitos de quem presta estes serviços públicos, por isso é necessária uma requalificação do Estado, com investimento público essencial para a efetivação dos direitos socioassistenciais, conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004.

Neste sentido, a estabilidade funcional, via concurso público, para a garantia da continuidade das ações, evitando a alta rotatividade, mantendo o acesso igualitário aos interessados no serviço público; a ampliação do número de trabalhadoras/es e a implantação de Planos de Carreira, Cargos e Salários, visando a estruturação das carreiras e definição de perfis,

¹⁶⁰ Como, por exemplo, a redução da carga horária de assistentes sociais.

¹⁶¹ A relação estatal-privada é complexa e certamente demandaria um estudo mais aprofundado, porém, esta produção acadêmica se detém no âmbito público-estatal devido à necessária responsabilização do Estado na condução da política pública de assistência social.

funções e formações adequadas são compromissos com o desenvolvimento profissional das/os trabalhadoras/es no SUAS, que somada à autonomia necessária, à segurança no trabalho e à educação permanente se tornam meios para a efetivação da Política de Assistência Social, sinalizando parte dos desafios enfrentados coletivamente, balizadores dos projetos políticos coletivos.

De 2004 a 2015, a regulação do SUAS, a partir do princípio da pactuação federativa fortemente induzida pelo governo federal, incluindo contrapartidas subnacionais, vinha avançando no reconhecimento do lugar do trabalho profissional no SUAS, impulsionando a realização de concursos públicos e o aumento da força humana de trabalho na área com a expansão do cofinanciamento das unidades públicas nos municípios, o reordenamento de serviços socioassistenciais e a previsibilidade dos repasses de recursos¹⁶², entretanto esta regulação não se enraizou como deveria em razão da conjuntura neoliberal de desqualificação das políticas públicas (RAICHELIS *et al.* 2019).

Ainda assim, pode-se dizer que as normativas nacionais deste período avançaram no movimento de profissionalização da assistência social, iniciando uma agenda de estruturação da gestão do trabalho em um contexto de consolidação do SUAS: a NOB RH SUAS (2006) com o reconhecimento das equipes mínimas de referências para os serviços socioassistenciais, considerando o porte e o número de famílias referenciadas em cada unidade, bem como a definição das funções essenciais do quadro de gestão. A atualização da LOAS (2011) com a previsão de implementação da gestão do trabalho e com a autorização do uso de recursos federais para pagamento de recursos humanos das equipes de referências concursadas nos municípios. A Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 17/2011 com o reconhecimento das profissões de nível superior para atender as especificidades do SUAS e a Resolução CNAS nº 9/2014 com o reconhecimento das ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental.

Foi também pensando nas respostas que a política deve garantir, que foi aprovada a Política Nacional de Educação Permanente em 2013 como uma responsabilidade institucional de aprimoramento profissional (não uma responsabilidade individual do/a próprio/a trabalhador/a) e como parte intrínseca à gestão do trabalho, para que o investimento em formação e capacitação de trabalhadores/as seja revertido em benefício público, através das atenções qualificadas do SUAS.

¹⁶² Pelo menos até 2019, quando foi publicada a Portaria nº 2.362 de 20 de dezembro de 2019 que equaliza o cofinanciamento federal do SUAS conforme disponibilidade orçamentária, reflexo da Emenda Constitucional nº 95/2016 de diminuição permanente do gasto social federal ao longo de duas décadas.

Neste processo, a educação permanente no SUAS não é discutida como uma requisição para empregabilidade, mas como uma forma de organização de trabalhadoras/es nos espaços de trabalho, nas instâncias de participação social e nas mesas de negociação entre instituição e trabalhadores/as nas três esferas de governo, com vistas ao fortalecimento da gestão do trabalho condizente com compromissos democráticos, para a ampliação dos direitos de preservação da vida e do trabalho, por meio da primazia do Estado na condução da política.

Ademais, o trabalho e as/os trabalhadoras/es no SUAS é o eixo fundamental para que se possa organizar experiências de aprendizagem, orientadas pela educação permanente.

Há de se reconhecer que muitas iniciativas são inovadoras, mas estar atento aos modelos de gestão de capacitação profissional é poder perceber até que ponto os trabalhadores estão implicados como sujeitos críticos de um processo produtivo que não seja alienante, mas que seja um ato criativo, de autonomia, emancipação e porque não dizer, de resistência. (FERNANDES, 2007, p. 210).

Assim, os processos de ensino-aprendizagem devem necessariamente incluir o envolvimento de sujeitos/as, imbuídos de resistência contra a supressão de direitos pelas reconfigurações ultra neoliberais que se apresentam atualmente no Brasil.

3.1.2 A educação permanente como caminho para a consolidação do SUAS

O reconhecimento de que os direitos socioassistenciais são materializados pela mediação das/os trabalhadoras/es do SUAS, engendrados na esfera pública do Estado para o enfrentamento de fatores que fragilizam famílias e indivíduos no processo de reprodução da vida social, aponta para o adensamento técnico, teórico, ético e político das atenções do SUAS como parte integrante do sistema, sendo a responsabilidade da gestão do trabalho e educação permanente compartilhada entre municípios, estados e União.

A PNAS de 2004 já trazia em seu texto a importância de preparar os recursos humanos para o trato das complexidades e contradições que envolvem o trabalho da assistência social: “deve integrar a política de Recursos Humanos, uma política de capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática e continuada” (PNAS, 2004, p. 55). Na PNAS estão contidas, ainda, indicações sobre a relevância de organização destas capacitações sistemáticas pelas administrações públicas, sob os princípios ordenadores de descentralização e participação, buscando reverter minimamente o contexto de enxugamento da máquina pública pelo receituário neoliberal.

Dando continuidade ao processo de amadurecimento legal e normativo do SUAS, a NOB RH SUAS (2006) classifica a educação permanente associada à gestão do trabalho como um dos pilares do sistema, afirmando que a qualidade a ser construída na assistência social é fruto de conhecimentos e saberes produzidos por suas/seus trabalhadoras/es, para viabilizar as escolhas e os caminhos definidos. Ou seja, o “tônus do conteúdo recai na capacidade dos trabalhadores, além do domínio normativo e técnico, e focou no aprofundamento da leitura da realidade e no domínio intelectual de paradigmas. [...] Desse modo, trata-se de organizar um conjunto de conhecimento que desafie os trabalhadores a novas descobertas e novo fazer” (RIZZOTTI, 2015, p. 13).

A Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC), fruto de intensas pactuações na Comissão Intergestora Tripartite (CIT), trouxe, em 2011, a necessidade de “formulação de uma política específica para a qualificação sistemática e continuada de recursos humanos, componente precípua para a consolidação da Assistência Social como política pública” (BRASIL, 2011, p. 7). A PNC/2011 reconhece que as mudanças de concepção da gestão e dos processos de trabalho exigem novas atribuições, conhecimentos, habilidades e atitudes por parte dos profissionais do SUAS em consonância com o trabalho requisitado e legitimado nos avanços da legislação que regula a assistência social.¹⁶³

Em 2013, a Política Nacional de Educação Permanente no SUAS (PNEP) - na compreensão de que os vínculos existentes entre educação e trabalho não se esgotam na formação prévia da academia e que os espaços sócio-ocupacionais se configuram como locus privilegiado de aprendizagem, - reverbera a necessidade “de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos” (BRASIL, PNEP, p. 16), como estratégia político-pedagógica para consolidar o avanço teórico-conceitual do SUAS, que ainda se encontra muito afastado de sua realização.

Parte-se do pressuposto que o constante estudo e a reflexão crítica na gestão pública, na prestação de serviços e na atuação profissional é capaz de produzir revisão de intervenções, aprimoramento das ações e conhecimento racional para desvelar as múltiplas determinações da realidade, atendendo algumas das desproteções sociais produzidas coletivamente na dinâmica capitalista da matriz da questão social, cuja base expressa a desigualdade estrutural, com histórico de ampliação significativa da riqueza na mesma proporção do crescimento da pobreza e de uma cultura de criminalização e controle dos pobres (IAMAMOTO, 2007).

¹⁶³ A partir do Política Nacional de Capacitação do SUAS de 2011, estruturou-se nacionalmente o CapacitaSuas (Resolução CNAS nº. 08/2012), as discussões posteriores constituíram um Grupo de Trabalho (Resolução CNAS nº. 19/2012) responsável por sistematizar o texto final da PNEP/SUAS 2013.

Considera-se, assim, que o “conhecimento não é só verniz que se sobrepõe superficialmente à prática profissional, podendo ser dispensado, mas é um meio pelo qual é possível decifrar a realidade e clarear a condução do trabalho a ser realizado” (IAMAMOTO, 2001, p. 63). Neste sentido, a educação permanente no SUAS é um instrumento político e componente precípua para a consolidação da assistência social, sendo capaz de superar a prática instintiva, voluntarista e moralista, que culpabiliza as pessoas pobres por sua condição social, naturaliza as desigualdades e marca a trajetória histórica desta política.

Ao reconhecer os desafios éticos, políticos e técnicos trazidos pela institucionalização do SUAS, a PNEP (2013) ressalta as mudanças fundamentais deste modelo de proteção social, como responsabilidade pública e estatal da assistência social, repercutindo fortemente nas experiências e nos processos de trabalho institucional, o que têm requerido dos/as trabalhadoras/es executores do SUAS novas habilidades técnico-operativas, conhecimentos teórico-metodológicos, valores e predisposição para lidar com a complexidade que o trabalho dessa política requer e com as mudanças que ele deve provocar, implicando na necessidade de formação e capacitação, além de condições institucionais próprias para a efetivação do trabalho profissional. (BRASIL, 2011b).

Por ser uma área de prestação de serviços cuja mediação principal é o próprio profissional (SPOSATI, 2006), o trabalho da assistência social está estrategicamente apoiado no conhecimento e na formação teórica, técnica e política do seu quadro de trabalhadoras/es qualificados, e nas condições institucionais de que dispõe para efetivar sua intervenção (RAICHELIS, 2011, p. 44).

Pode-se dizer, assim, que a educação permanente, nos contextos laborais do SUAS, objetiva reforçar a profissionalização da gestão, do controle social e do provimento dos serviços desta área, em detrimento das ações voluntaristas e improvisadas, destacando a responsabilidade pública na produção de direcionamentos éticos e técnicos que se contraponham às práticas conservadoras e autoritárias.

Ao mesmo tempo, a educação permanente evidencia os desafios e obstáculos da atuação profissional interdisciplinar no campo da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais, levando em consideração os diferentes projetos societários em disputa no interior das políticas sociais, comprometendo o Estado e a sociedade civil, em uma relação contraditória, de posições conservadoras *versus* posições progressistas, “que disputam espaços de hegemonia num campo fértil para regressões moralizantes, disciplinadoras e meritocráticas, como é o caso da presente conjuntura política com a radicalização da ortodoxia (ultra) conservadora” (RAICHELIS *et al.* 2019, p. 459).

Destarte, a PNEP, além de institucionalizar a perspectiva político-pedagógica no âmbito do SUAS, estabelecendo os arranjos institucionais para operacionalização e efetivação da educação permanente, pauta os princípios de democratização e universalização de acesso aos serviços públicos de qualidade, apontando para o fortalecimento da gestão participativa e guardando profunda coerência com as deliberações das Conferências de Assistência Social, com as pactuações das instâncias colegiadas intergestoras bi e tripartites e demais fóruns deliberativos, enquanto espaços de lutas e enfrentamento de interesses antagônicos, na explicitação de demandas da população, devendo repercutir significativamente nos processos de trabalho institucional e profissional.

Ou seja, a preocupação com a estruturação do trabalho e a oferta da qualificação e aprimoramento profissional na assistência social esteve presente, desde a primeira Conferência Nacional da Assistência Social, em 1995, demonstrando que o compromisso com os resultados das ações é reflexo de uma escolha coletiva da classe trabalhadora e usuárias/os do SUAS. A mesma demanda nunca saiu da pauta das deliberações das Conferências do estado de São Paulo.

A construção coletiva das intervenções educativas consubstanciadas no estabelecimento de compromissos com a população usuária dos serviços socioassistenciais e com os resultados que possam inverter a lógica excludente do capitalismo se aproxima da luta pela defesa intransigente dos direitos sociais e humanos, tendo como horizonte a perspectiva de processos emancipatórios, sem desconsiderar a lógica de dominação das relações sociais e a correlação com as determinações históricas e estruturais da questão social.

Neste sentido, a profissionalização e a educação permanente são elementos fundantes para a construção da qualidade e legitimação dos serviços socioassistenciais. É evidente que as bases legais e as orientações técnicas amplamente produzidas pelo SUAS não são automaticamente aplicáveis, tampouco garantem, por si só, a preparação de profissionais para as ações de proteção social, é preciso a criação de espaços dialógicos permanentes para que, além de se atualizarem, as/os trabalhadoras/es possam refletir e produzir sentido para aquilo que foi normatizado, bem como para a sua operacionalização, sem desconsiderar os elementos que permeiam a dinâmica contraditória da sociedade.¹⁶⁴

A educação permanente no SUAS é uma estratégia que privilegia um processo de aprendizado constante, partindo das reais necessidades das/os trabalhadoras/es, contribuindo para o reconhecimento e valorização dos saberes construídos nas experiências cotidianas e criando oportunidades de formação diretamente ligadas às práticas profissionais e

¹⁶⁴ Não há como se comprometer ética e politicamente com a consolidação do SUAS, sem a compreensão do significado de seus elementos para a proteção social da população.

possibilidades de transformações de determinadas realidades sociais e institucionais. “Neste modelo de formação, a troca de experiências, a correlação entre conhecimento, realidade e dialogicidade norteiam todo o processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 2015, p. 6).

Nesta linha, entende-se que educação é um movimento contínuo e difuso em toda a vida social, pois consiste nas formas de reprodução do ser social, sendo a aprendizagem e o conhecimento o mote mais crucial da dinâmica da sociedade. Seguindo os fundamentos de Paulo Freire (1967), que ressalta a educação como prática de liberdade, é importante considerar a educação como parte da natureza humana, uma vez que somos seres inacabados, portanto programados para aprender e para se educar permanentemente.

Assim, a ação educativa não ocorre somente na escola formal, nos cursos de graduação e pós-graduação, mas está presente em diferentes tempos, contextos e também nos espaços sócio-ocupacionais, que podem se constituir em lócus de produção de conhecimento e formação, onde a prática e a teoria são confrontadas cotidianamente, sobretudo quando ocorre a reflexão crítica e coletiva das intervenções profissionais cotidianas, na busca coletiva por melhores resultados (FERNANDES, 2007).

É a reflexão na ação que proporciona ao profissional questionar a estrutura assumida e repensar o modo de intervir. É como revisitar o pensamento que o levou a agir de determinada forma e, nesse processo, poder pensar em novas estratégias de ação, pensar de forma coletiva, e construir junto com aqueles que são beneficiados com o serviço prestado e que são a razão do fazer profissional: os usuários. (FERNANDES, 2012, p. 495).

Dentro desta perspectiva, a interlocução da educação com o trabalho não deve ser tratada como um mero instrumento a serviço dos interesses econômicos vigentes, marcados pelos ideários neoliberais, ou seja, pela concepção reducionista de formação profissional para a adaptabilidade e subserviência funcional, inserção no mercado de trabalho pela “reciclagem” ou vantagem competitiva individual, que deixa explícita a visão redutora e funcionalista de educação, fazendo com que as/os trabalhadoras/es sirvam “como poderoso instrumento de legitimação da desigualdade social e de aprofundamento das relações de subalternização” (GIAQUETO, 2017, p. 81).

Demo (2006, p. 10) também faz a crítica ao atrelamento da educação com o mercado, de forma a se constituir como recurso ou suporte vantajoso da produtividade e da competitividade. O autor afirma que, no capitalismo, “aprecia-se o trabalhador que sabe pensar, mas não a ponto de questionar o sistema” e assim difere a qualidade formal da educação da qualidade política. Ou seja, para Demo (2006), o conhecimento é político, pois pode desenvolver consciência crítica, pode iluminar, emancipar e provocar mudanças, mas também

pode imbecilizar e manter os padrões de desigualdade e opressão, pois é perfeitamente possível se reunir, presencialmente ou à distância, inclusive no âmbito da educação, para socializar ignorância.

Por outro lado, este mesmo autor, mostra que a perversa lógica mercadológica não apaga por completo o potencial humanizador da educação. “A qualidade da educação não é produzir competitivamente, mas garantir a qualidade de sua democracia, ou seja, uma sociedade mais igualitária, orientada substancialmente pelo bem comum, não pelo mercado” (DEMO, 2006, p. 22).

Nesta esteira, as metodologias de educação nos coletivos de trabalho devem ser pensadas como uma ação conjunta, que busca soluções compartilhadas, mobiliza conhecimentos, valores, vontades e competências ancoradas na perspectiva social crítica, e, mais do que isso, como uma via de transformação e emancipação humana. (FERNANDES, 2012). “A capacidade de aprender, não apenas para nos adaptar, mas sobretudo para transformar a realidade, para nela intervir, recriando a fala de nossa educabilidade a um nível distinto do nível de adestramento de outros animais” (FREIRE, 1996, p. 67).

Há o entendimento de que o processo de formação e capacitação profissional na política de assistência social deve atender às necessidades dos serviços socioassistenciais, postas pelos/as sujeitos/as de direitos; deve ser mediado pela problematização das relações existentes e do que está em jogo na elaboração das políticas públicas como o caminho para a aprendizagem significativa no SUAS. A aprendizagem é significativa quando atribui sentido para a ação, conta com o envolvimento de participantes, tem profundidade porque mobiliza afetos, emoções e a cognição. Ademais, relaciona-se com as experiências já existentes e as renovam, produzindo insumos para os processos de mudança ou, ainda, a manutenção do que está posto. “A prática educativa é tudo isso: afetividade, alegria, capacidade científica, domínio técnico a serviço da mudança ou lamentavelmente, da permanência do hoje” (FREIRE, 1996, p. 140).

Por este viés, as ações de capacitação e formação devem ser guiadas pela reflexão crítica das vivências e valores, pela aprendizagem no próprio local e horário de trabalho e pela comunhão dos saberes, no sentido de qualificar a força de trabalho, não perdendo de vista que “o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática concreta. É pensando criticamente a prática de hoje e de ontem que se pode melhorar a próxima prática” (FREIRE, 1996, p. 40).

As diretrizes da educação permanente no SUAS apontam conjuntamente para os limites e para as possibilidades de produção de conhecimentos correlacionados com práticas

ainda não experimentadas, sinalizando horizontes desejados por muitos/as daqueles/as que trabalham nesta política pública, favorecendo, ainda, uma aproximação dos aspectos mais inquietantes do cotidiano profissional (prática) e do arcabouço crítico explicativo (teoria), com a finalidade de indicar novos caminhos e aprimorar os já instituídos (FERREIRA, 2015).

Por vezes superestimamos a prática, sobretudo quando, após ter obtido um belo diploma, já pensamos que não necessitamos mais dos livros de estudo. Deixamos de perceber que toda prática vira rapidamente rotina, e tende apenas a repetir-se. Não nos damos conta de que todos os conteúdos se desgastam, não sendo possível reduzir a profissão a simples domínio de conteúdos. Tão importante quanto saber conteúdo – isto é essencial para um profissional – é saber renovar os conteúdos. (DEMO, 2006, p. 40).

Assim, as metodologias de formação e estratégias de ensino-aprendizagem necessariamente devem dialogar com a multiplicidade das formas de conhecer e partir da realidade concreta, das especificidades do contexto em que o/a trabalhador/a está inserido/a, das necessidades específicas dos serviços socioassistenciais, de uma forma colaborativa, dialógica, dialética e reflexiva sobre a postura e a prática cotidiana em seu contexto de atuação, criando possibilidades da construção coletiva do saber e de novos conhecimentos a partir do que já se conhece¹⁶⁵ (BRASIL, 2015).

Dito de outra forma, ao trazer como base a compreensão de que todo processo pedagógico inclui uma dimensão técnica e política, a concepção da educação permanente no SUAS foca nas aprendizagens advindas do cotidiano, das rotinas de trabalho, dos obstáculos enfrentados e das reflexões críticas que as situações vividas permitem elaborar, em um movimento relacional e societário, bem como na valorização da/o profissional, quer seja na gestão da assistência social, nos centros de referência, nas unidades da rede indireta ou nos conselhos participativos (FERREIRA, 2015).

Dessa maneira, a educação permanente no SUAS supera a lógica de capacitação instrutiva e de orientações técnicas ofertadas pela simples atualização, socialização e disseminação dos conteúdos do próprio sistema a públicos diversificados, pela habitual adequação de perfis e funções. Confrontando o instrucionismo ou reprodutivismo na educação, que quer dizer o mero repasse de conhecimentos, Demo (2006) afirma que formação é processo tipicamente reconstrutivo, com densidade teórica e metodológica, através da dinâmica interpretativa, capaz de fazer da incerteza um desafio permanente. Formação não é mercadoria, não é cópia que apaga a luz da criatividade, não começa, nem acaba, está sempre em andamento.

¹⁶⁵ Esta dinâmica está expressa em Paulo Freire (1996) quando reforça a necessidade da dialética de desconstrução, construção e reconstrução da realidade, levando em consideração os conhecimentos e experiências já adquiridos.

“Formação permanente passa a querer dizer que vamos nos fazendo, desfazendo, refazendo a vida toda, sem fim, com o objetivo maior de desenvolvimento pessoal e social, não mercadológico” (DEMO, 2006, p. 35).

Os enormes desafios apresentados pela educação brasileira são refletidos na prestação de serviços públicos, pois revela que poucas categorias profissionais têm em seu processo de formação estudos específicos sobre a natureza da política de assistência social. Esta lacuna (ou defasagem teórica e técnica) contribui para a permanência de preconceitos em relação a área, demonstrando que a formação prática “requer um conhecimento do SUAS que vem sendo produzido no mesmo tempo da sua construção. A educação permanente exige que se descubram evidências, características que ainda estão ofuscadas pelo ‘velho fazer’ assistencialista” (ALBUQUERQUE; SILVA, 2014, p. 97). É neste sentido que a experiência profissional, as técnicas e instrumentos produzidos pelos/as profissionais podem proporcionar a assimilação progressiva de habilidades, atitudes e saberes gerados pelo próprio trabalho, devendo serem postos no atendimento da população.

O desenvolvimento de patamares formativos progressivos pressupõe estudar e debater a natureza e essência do trabalho no campo socioassistencial, facilitando a aquisição de ferramentas cognitivas e operativas, buscando novos aportes conceituais, através de percursos formativos¹⁶⁶, que reunificam a teoria com a prática, apropriando de metodologias participativas, criativas e inovadoras, que aliem as aspirações de trabalhadoras/es com as necessidades e problemas comuns dos serviços socioassistenciais.

Estes percursos formativos são realizados, preferencialmente, em locais e horários de trabalho, através de parcerias com as Instituições de Ensino Superior (IES)¹⁶⁷, que desenvolvam comprovadamente pesquisas, investigações e produções de conhecimento na área da assistência social, sendo credenciadas na Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS) do governo federal.¹⁶⁸

¹⁶⁶ “A noção de Percorso Formativo corresponde ao conceito de trilha de aprendizagem. Esse conceito evidencia uma forma de desenvolvimento de competências profissionais na qual o percurso ou trilha construída pelo participante para o seu desenvolvimento profissional resultam, de um lado, das suas próprias conveniências, necessidades e aspirações profissionais; e de outro lado, das necessidades da organização na qual trabalha, da avaliação do seu desempenho na realização da função e das atividades que lhes são incumbidas, das competências que já possui e das que necessita desenvolver”. (BRASIL, PNEP, 2013, p. 20).

¹⁶⁷ A parceria envolve elaboração de termo de referência, licitação e contratação para a execução das ações formativas por estados e municípios.

¹⁶⁸ “A Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS é formada por instituições de ensino, públicas e privadas, escolas de Governo e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, aos quais caberá colaborar com os órgãos gestores do SUAS e demais envolvidos na implementação desta Política quanto: a) à elaboração de diagnósticos de necessidades de qualificação; b) ao planejamento instrucional de ações de formação e capacitação; c) à estruturação de observatórios de práticas; d) à estruturação de núcleos de pesquisa dedicados a diferentes temas afetos ao SUAS; e) à oferta e execução, em parceria ou sob a forma de relação

Os processos coletivos de aprendizagem compreendem a combinação de diferentes situações e modalidades de capacitação e formação, de curta, média e longa duração, quais sejam:

Tabela 2 – Educação permanente

Capacitação		Formação ¹⁶⁹	
<u>Introdutória</u> ou de nivelamento para todos os níveis de formação;	Carga horária mínima de 20 horas;	<u>Formação técnica</u> para profissionais de nível médio; ¹⁷⁰	Carga horária mínima de 1.800 horas;
<u>Atualização</u> com cursos para todos os níveis de formação;	Carga horária mínima de 40 horas;	<u>Aperfeiçoamento</u> para profissionais de nível superior;	Carga horária mínima de 180 horas;
<u>Supervisão Técnica</u> para todos os níveis de formação (encontros, seminários, mesas redondas, jornadas e oficinas);	Tempo mínimo de 6 meses, com 4 horas quinzenais ou mensais para cada grupo;	<u>Especialização</u> para profissionais de nível superior;	Carga horária mínima de 360 horas;
		<u>Mestrado</u> para profissionais de nível superior;	Tempo mínimo de 2 anos;

Fonte: Elaboração da autora com base na PNEP SUAS (2013).

Todas estas modalidades de capacitação e formação incluem a certificação obrigatória das IES integrantes da RENEP/SUAS, devendo ser devidamente consideradas na progressão funcional de trabalhadoras/es, nos moldes e princípios da gestão do trabalho.

Há uma distinção importante a ser feita para a implantação de um projeto de capacitação e formação profissional no SUAS, que requer um conjunto de iniciativas pedagógicas que passam pela educação continuada e educação permanente, inseridas em princípios metodológicos diferentes. A educação continuada é planejada centralmente para atualizar e melhorar a capacidade laboral e a competência racional, técnica e operativa de um profissional

contratual com os órgãos gestores do SUAS, nos três níveis federativos, os tipos de ação de formação e capacitação compreendidos nos Percursos Formativos definidos nesta Política.” (BRASIL, PNEP, 2013, p. 25).

¹⁶⁹ As ações de formação obedecem aos requisitos legais do Ministério da Educação (MEC).

¹⁷⁰ Vale ressaltar que a formação técnica para profissionais de nível médio se configura como uma proposta inovadora e importante para o aprimoramento do SUAS, uma vez que são estas/es trabalhadoras/es que desempenham funções de cuidador/a e orientador/a social, nas formas da Resolução CNAS n 09/2014.

ou de um grupo de profissionais em um dado tempo e lugar, aprimorando o processo de trabalho, sem necessariamente modificá-lo.

A educação continuada diz respeito à continuidade da formação inicial visando o aperfeiçoamento profissional, conforme já citado, mas nem sempre este aperfeiçoamento atende às necessidades oriundas do trabalho e tampouco modifica as estruturas e os processos de trabalho no sentido de qualificá-los no que diz respeito ao atendimento das demandas sociais, que requerem intervenções técnico-operativas. (FERNANDES, 2016, p. 55-56).

Já a educação permanente¹⁷¹, para além disso, supera práticas escolarizadas e detecta as necessidades à luz dos contextos do próprio trabalho, da problematização de situações vivenciadas¹⁷², do planejamento técnico operacional e da intencionalidade dos processos de trabalho, com o efetivo envolvimento de profissionais, sendo implementada através de reflexões críticas, considerando as transformações societárias, conjugando as dimensões pedagógicas com as dimensões políticas e éticas.

A educação permanente acontece em espaços compartilhados de discussão, trocas de experiências vivenciadas, de partilha de trajetórias bem-sucedidas que contribuem para a aquisição de habilidades e conhecimentos, desenvolvendo mecanismos de mudança e de reconstrução das formas de trabalho, uma vez que desencadeia reflexões sobre a prática atual “[...] é um jeito de pensar o seu fazer, pois o vir a ser constitui parte desse pensamento” (FERNANDES, 2016, p. 56).

Dessa maneira, na educação permanente, destaca-se o viés ético e político, sendo que os dispositivos para a aquisição do saber são os questionamentos pertinentes do modo de fazer, as avaliações do que foi produzido, as inquietações provocadas pelas incertezas do fazer profissional, bem como os “desconfortos experimentados no cotidiano do trabalho, à percepção de que a maneira vigente de fazer ou pensar é insuficiente ou insatisfatória para dar conta dos desafios do trabalho” (CECCIM, 2005, p. 165). De forma dialética, a educação permanente visa induzir estes questionamentos, investigações e reflexões sobre os processos de trabalho, o controle social e a gestão participativa no SUAS, para poder então melhorá-los e modificá-los de modo a alargar direitos socioassistenciais.

Entre os princípios da PNEP SUAS de 2013 destacam-se:

¹⁷¹ Segundo Canário (2003), o princípio da educação permanente surgiu em 1970, no contexto de lutas operárias e estudantis, com críticas às concepções dominantes e rupturas com modelos escolarizados de educação, influenciadas pelas experiências de educação popular.

¹⁷² “Esses mecanismos de problematização de uma situação de trabalho nunca são imediatos, pois passam por fases de conflito ou de interferências. Trata-se então de uma questão de aproximação, de interconexão, de ruptura, de alternância, de recuo, de mobilização, e, sobretudo, de predisposição política e ética, para que ocorra uma aprendizagem significativa”. (FERNANDES, 2016, p. 79).

- a interdisciplinaridade, capaz de romper com o trabalho fragmentado, promovendo a interlocução de saberes distintos e complementares para o planejamento de intervenções coletivas e organicamente vinculadas, resguardando as atribuições e particularidades específicas.
- a aprendizagem significativa, para o entendimento mais aprofundado daquilo que se propõe a conhecer, relacionando o conteúdo que está sendo estudado com as aprendizagens anteriores, realizando as mediações necessárias entre as experiências prévias de vida e trabalho com os objetivos e relevância dos processos de formação. A aprendizagem é significativa porque envolve a pessoa educanda e “atua sobre a estrutura cognitiva pré-existente de forma a promover sua ressignificação. Viabilizando mudanças de práticas e atitudes em conformidade com o novo arranjo cognitivo do sujeito” (BRASIL, PNEP, 2013, p. 17).
- a historicidade é o princípio que relaciona a educação permanente no SUAS às determinações sociais, políticas e econômicas nas quais a sociedade está inserida. A historicidade reconhece a diversidade sociocultural e territorial dos espaços em que se dão os processos de trabalho, realizando a mediação do aprendizado com as modificações da realidade por força do trabalho humano. “Dessa forma, o conhecimento afirma-se não por obra e graça dos conceitos, mas pela relação ativa entre homem e objeto, mediada pelo trabalho social necessário” (BRASIL, PNEP, 2013, p. 19).

Isto posto, é inegável a importância da escolha estratégica de implantação da educação permanente no SUAS, no entanto, o entendimento superficial e imediatista do desenvolvimento e capacitação das/os profissionais, de forma aligeirada, esporádica, com cursos sem qualidade, na perspectiva da dominação político-ideológica sobre o trabalho e do controle, seja do profissional, seja dos instrumentais que geram suporte ao desempenho de suas funções, é um problema a ser enfrentado, uma vez que capacitações pontuais, fragmentadas e desordenadas não podem ser confundidas com processos formativos progressivos, dialógicos, capazes de contribuir para a superação de práticas conservadoras e autoritárias (CFESS, 2013).

Há inúmeros limites colocados hoje à realização do projeto de educação permanente no SUAS, dentre eles a sobrecarga ocasionada pelo aumento das demandas, condições precárias de trabalho, equipes cada vez mais reduzidas, relações de trabalho conflituosas, dificuldades em estabelecer agenda de encontros e grupos de estudo, desmotivação de parte das/os profissionais. Existe, ainda, a dificuldade da gestão dos estados brasileiros em assumirem suas

competências e papéis no SUAS, reconhecendo as demandas específicas dos municípios de forma ascendente e democrática.

Neste sentido, diferentes concepções educativas são transportadas para a ambiência institucional, em movimentos denominados como capacitação, curso, ação formativa e alinhamento, que em certo ponto, podem forjar uma igualdade ilusória em relação a educação permanente disposta pelo SUAS, mas, ao mesmo tempo, é reprodutora de desigualdades sociais (FERREIRA, 2015).

Como responsabilidade específica na organização da educação permanente no âmbito do SUAS, segundo a PNEP (2013), cabem às esferas estaduais o planejamento de processos, conteúdos e metodologias estratégicas que reconfigurem e qualifiquem o trabalho, realizando investimento significativo em diferentes iniciativas de formação, capacitação, produção e disseminação de materiais de informações e conhecimentos, que alcancem gestoras/es, trabalhadoras/es e conselheiras/os do controle social, que de fato operam, controlam, planejam e organizam o SUAS.

Em 2008, a publicação do Capacita SUAS já mencionava que os estados “têm papel fundamental no estímulo à ampliação e formação continuada de quadros, matéria prima básica à constituição de um sistema público de gestão da assistência social” (BRASIL, p. 32). Na PNEP (2013), as atribuições dos estados se resumem em:

- I. Elaborar diagnósticos de necessidades de formação e capacitação;
- II. Desenhar planos de cursos e matrizes pedagógicas;
- III. Pactuar e validar conteúdos;
- IV. Disseminar conteúdos produzidos e sistematizados;
- V. Capacitar os integrantes da rede socioassistencial do SUAS. (BRASIL, 2013, p. 53)

É sabida a existência de diferentes modalidades e processos de formação e capacitação de trabalhadoras/es municipais no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), ministrados em grande parte pelo corpo técnico da gestão estadual, mas é preciso avaliar se estas ações de aprimoramento se configuram em processos educativos institucionalizados e de construção de saberes com características plurais, éticas e democráticas, pautadas nas normativas nacionais do SUAS ou são iniciativas governamentais marcadas pelo conservadorismo, tutela e hierarquia, trazendo em seu bojo a intenção de implantação de uma agenda política reprodutora da ideologia vigente de manutenção da lógica do capital, sem considerar as demandas locais da oferta direta de serviços e benefícios socioassistenciais.

Neste sentido, é importante considerar que o planejamento pedagógico, a oferta e a implementação de ações de formação, profissionalização e desenvolvimento intelectual de

trabalhadoras/es estão inseridos em um contexto contraditório de difíceis desafios para as políticas públicas, que se encontram constantemente ameaçadas pelo cenário atual muito tensionado entre diferentes projetos políticos¹⁷³, de intensa ampliação de demandas sociais e retração do Estado, face às tendências regressivas e de evidências de retrocessos na atual conjuntura (SILVEIRA, 2017).

É importante reconhecer que a gestão de uma política de proteção social é uma instância de disputa política, de interesses, de conflito de classes, de várias concepções culturais, sociais e históricas que impactam no modo de gestão da política. Partindo desse entendimento, é preciso considerar que os processos formativos vivenciados pelos trabalhadores sociais que se inserem no âmbito das políticas sociais, deveriam contemplar a reflexão crítica sobre os interesses que estão em jogo, principalmente quando tratamos da necessária efetivação de políticas garantidoras de direitos sociais, por meio da primazia do Estado. (FERNANDES, 2015, p. 2).

Em síntese, a educação para o trabalho, proposta pela PNEP (2013), deve oferecer subsídios para uma atuação interdisciplinar qualificada e comprometida com a direção ética e política da assistência social. Nesta perspectiva, a educação permanente propõe uma reconfiguração permanente dos processos de trabalho, implicando trabalhadoras/es como protagonistas nas mudanças a serem efetivadas para o alcance da gestão democrática e participativa e principalmente para a ampliação dos direitos socioassistenciais. Entretanto, “o nível de adoção das novas proposituras fica na dependência das opções dos gestores e equipes que conduzem o reordenamento de suas políticas nos estados e municípios” (BRASIL, 2008, p. 30).

Isto posto, os próximos itens trarão o panorama da educação permanente no estado de São Paulo, construída desde 2012 até os dias atuais, através da Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (EDESP) e de iniciativas da Coordenadoria de Ação Social e Diretorias Regionais da SEDS.

3.2 A EDESP E AS ESTRATÉGIAS DE FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

PROFISSIONAL

A Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (EDESP), vinculada ao gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), foi criada em 29 de fevereiro de

¹⁷³ Um projeto referenciado na perspectiva de proteção social pública, universal e de direito da/o cidadã/ão, a ser realizada pelo Estado. E o outro que reduz a proteção social a programas personalistas e focalizados, dialogando com traços assistencialistas.

2012, através do Decreto Estadual nº 57.819, para oferecer cursos de aprimoramento, capacitação, desenvolvimento profissional e treinamento, no formato presencial, semipresencial e à distância, na área da assistência social. O Decreto de criação da EDESP não cita as outras políticas setoriais existentes na SEDS – segurança alimentar e política sobre drogas – até porque esta última não estava acoplada à pasta na ocasião, mas demonstra, notadamente, que a implantação da Escola esteve diretamente ligada com as novas exigências e desafios trazidos pelo SUAS.

A implantação da EDESP, precedendo a instituição do Programa de Capacitação Nacional do Suas – Capacita SUAS¹⁷⁴ e da Política Nacional de Educação Permanente¹⁷⁵, foi o resultado de uma demanda coletiva no âmbito da SEDS, desde 2008, conforme constata a pesquisa de Soares e Kerr (2015)¹⁷⁶, para que o estado assumisse, de maneira mais organizada, não pulverizada, contínua e efetiva, as suas atribuições relativas à qualificação e capacitação de profissionais da rede socioassistencial direta e indireta, além de servidoras/es estaduais, instaurando “métodos e técnicas que aprimorem os processos de trabalho e favoreçam a melhoria do desempenho profissional, de acordo com as necessidades institucionais” (SÃO PAULO, 2012, art. 2º).

Segundo o Decreto nº 57.819/2012, os programas de capacitação e desenvolvimento de pessoal da SEDS são realizados mediante cursos, seminários, conferências, estágios, palestras e atividades afins, no intuito de exercer atribuições externas relativas à qualificação e capacitação de gestoras/es, trabalhadoras/es e conselheiras/os municipais, estabelecidas pelo Suas, observando as demandas peculiares, decorrentes de um movimento descentralizado e participativo da implantação de um modelo protetivo no país.

Há também objetivos internos dos programas de capacitação, como a adaptação funcional de servidoras/es estaduais ingressantes na SEDS, transferidas/os e/ou realocadas/os, além da preparação para atividades superiores (de comando) pela EDESP, contribuindo para a “melhoria dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade dos recursos humanos” (SÃO PAULO, 2012, art. 2º). Nesta proposta, parte das ações e dos resultados das capacitações seriam

¹⁷⁴ Resolução CNAS nº. 08 de 16 de março de 2012. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSuas e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSuas. Alterada pela Resolução CNAS nº 28, de 14 de outubro de 2014. Altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal.

¹⁷⁵ Resolução CNAS nº. 04 de 13 de março de 2013. Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social -PNEP/SUAS.

¹⁷⁶ “O papel da escola seria o de articular, matricialmente, os esforços de treinamento e capacitação realizada de forma pulverizada pelas responsáveis pela capacitação nos vários departamentos da secretaria.” (SOARES; KERR, 2015, p. 29).

utilizados como pré-requisitos à promoção por mérito e/ou progressão funcional na carreira de servidor/a público/a, corroborando com uma atuação profissional mais ágil e eficiente, o que nunca aconteceu nos 9 anos de existência da EDESP.

Além do corpo técnico e administrativo, a estrutura da EDESP inclui, sob o pilar da participação da sociedade, um conselho curador, que deve normatizar, assessorar, avaliar e deliberar sobre as ações formativas e de capacitação da Escola, com representação do secretário adjunto da pasta, da chefia de gabinete, da direção da EDESP e do Departamento de Recursos Humanos. Existe, ainda, a representação de atores/as externos/as da comunidade acadêmica e científica para dar novos conteúdos em torno das discussões realizadas. Ademais, perfaz a indicação, no Decreto Estadual nº 57.819/2012, para que as ações de capacitação sejam efetuadas por meio de parcerias com instituições de ensino superior do estado e municípios, com o fomento à pesquisa e publicações de materiais de orientação, baseados no saber e no conhecimento científico e tecnológico.

Em uma leitura rápida e superficial, este conselho curador, nomeado somente em 2019¹⁷⁷, pode ser confundido com o Núcleo Estadual de Educação Permanente do Suas (NUEP/SUAS), mas as atas de reuniões destes colegiados, evidenciam que a EDESP foi assumindo, ao longo de sua existência, dois papéis distintos: Um mais funcional às gestões que transitam pela Secretaria de Estado, pois atende às necessidades institucionais, governamentais e políticas, na qual o conselho curador se situa, incluindo ações com as outras áreas setoriais da SEDS. E o outro papel é o de responsável pela educação permanente no Suas, no âmbito do estado, na qual o NUEP deve se configurar como instância colegiada, institucionalizando a participação social, a territorialidade e a cooperação intergovernamental na realização de diagnósticos de competências necessárias e existentes na área, bem como o planejamento instrucional de ofertas de formação, capacitação e apoio técnico¹⁷⁸.

Os registros do conselho curador revelam a intenção da EDESP em se configurar como uma central de referência do saber e da metodologia de ensino-aprendizagem, realizando a gestão e execução dos treinamentos na SEDS, como uma Escola de Governo, para formação e desenvolvimento de agentes públicos, baseada no conjunto de conhecimentos, habilidades e condutas condizentes ao exercício do cargo público. Este processo visa à competência necessária para o fortalecimento de objetivos institucionais, incluindo o atendimento as

¹⁷⁷ Resolução SEDS nº. 23 de 30 de setembro de 2019. Dispõe sobre o Conselho Curador da Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. (7 anos após a criação da EDESP).

¹⁷⁸ Em uma das atas de reunião do Nuep/Suas, a Diretora Executiva da EDESP na época, chega a afirmar, a existência de duas EDESP: uma na SEDS e outra no Nuep/Suas, demarcando estes dois papéis mencionados.

demandas de capacitação das diferentes áreas técnicas da SEDS, com à ampliação da capacidade de gestão e execução do estado paulista.

De fato, as escolas de governo foram concebidas para reunir o saber, o conhecimento e as perspectivas políticos-pedagógicas ou andragógicas¹⁷⁹, disseminando os conteúdos da administração pública aos servidores e servidoras das três esferas de governo. A emenda constitucional nº 19 de 1998 modificou a constituição federal de 1988, inserindo a participação nas formações das escolas de governo como requisitos necessários à promoção na carreira do/a servidor/a, sendo este aspecto um dos maiores desafios para a EDESP e consequentemente para a SEDS se adequarem.

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, Art. 39, 1988).

De acordo com Nogueira (2011), as escolas de governo se proliferaram na década de 1990, em um momento de disputa prática, teórica, política e ideológica em torno do estado e da gestão pública, em que se sobressaíam o incremento e a racionalização instrumental do desempenho dos sistemas e aparatos públicos. A superação do modelo burocrático “weberiano”¹⁸⁰ ocorria ao passo em que se incorporava a reforma gerencial e produtivista ao Estado, juntamente com o seu programa de ajuste fiscal, com metodologias orientadas pela gestão privada, controladas pelo mercado, que, por sua vez, exigia a estabilidade monetária, o controle da inflação, a redução dos custos da máquina pública e, ao mesmo tempo, o aumento da eficiência do Estado. “Seguindo, pois, a orientação econômica dominante, eficiência passaria a ser confundida com redução de custos e agilidade operacional, acabando por se distanciar de qualquer ideia de aumento de produtividade, de equidade ou de qualidade” (NOGUEIRA, 2011, p. 173).

Neste cenário de busca por políticas de eficiência, através da abertura para a iniciativa privada compartilhar e se responsabilizar por serviços públicos, fez-se necessário o investimento em formação analítica e capacitação técnico-política de pessoas para um melhor desempenho profissional no novo setor público, dando “o respaldo educacional a projetos

¹⁷⁹ Perspectiva educacional voltada para o envolvimento dos adultos; reconhecimento da necessidade de adultos a aprender, com valorização da autonomia e mobilização dos saberes adquiridos com a experiências ao longo da vida profissional.

¹⁸⁰ Em referência à teoria da burocracia na administração de Max Weber (1864-1920).

oficiais de reforma do Estado ou de produzir insumos para a consolidação de uma ‘cultura gerencial’ no setor público” (NOGUEIRA, 2011, p. 176).

Estas novas exigências da administração pública, buscando ações com repostas rápidas, de preferência com a absorção e o incremento apressado de inovações tecnológicas, pensadas pelo mundo empresarial, pavimentaram o surgimento expressivo das escolas de governo pelo país, servindo à funcionalidade do capitalismo. No entanto, a contradição imposta foi que, mais do que produzir respostas a curto prazo, habilitando, ajustando e treinando servidores/as para um novo modo de administrar, as escolas se configuraram em espaços privilegiados para que se pense o Estado, o governo e a administração “mantendo ativa a ideia de que será preciso agregar ainda mais ‘ciência’ e conhecimento aos que, no plano da administração pública, estão obrigados a lidar com os problemas e desafios do aparelho estatal” (NOGUEIRA, 2011, p. 178).

Na verdade, é impossível menosprezar a contribuição dessas Escolas. Afinal, o componente cultural inerente a todo processo educativo, mesmo dos mais erráticos ou enviesados, tende a produzir efeitos positivos em termos de conscientização, de fixação de novos sentidos éticos e de socialização de informações técnicas e habilidades intelectuais. Ainda quando concebidas para “ajustar” recursos humanos às “imposições” da globalização econômica, da sociedade da informação ou da “nova gerência pública”, as Escolas de Governo têm sido decisivas para que se dissemine, no país, uma visão mais abrangente e crítica do Estado e, portanto, de sua reforma. No mínimo, têm contribuído para que se mantenha viva uma ideia de Estado. (NOGUEIRA, 2011, p. 178).

A partir de 2014, a EDESP desenvolveu as suas atividades intensificando as parcerias existentes, desde a sua fundação, com escolas de governo já estabelecidas, como a Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Professores (EFAP), envolvendo palestras, realização de oficinas, cursos e videoconferências. A EFAP também se configurou como uma grande parceira na cessão de espaço e infraestrutura física, operacional e metodológica para ações presenciais e não presenciais, sobretudo nos polos da rede do saber.

A parceria com a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP)¹⁸¹ chegou a formular e implementar um site (portal) para a veiculação dos cursos da EDESP, ofertados em formato de ensino à distância (EAD). As ações formativas com a FUNDAP abrangeram transmissões por streaming em polos de interação das áreas da educação (rede do saber) e da saúde (Departamentos Regionais de Saúde - DRS) espalhados por todo o estado de São Paulo, além de gravações e edição em vídeo das capacitações, incluindo apresentações de professoras/es e especialistas da área no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA). Neste

¹⁸¹ A FUNDAP foi extinta em 2016 e suas atividades transferidas para outros órgãos do Estado e associações civis de direito privado.

período foi possível remunerar profissionais da SEDS, detentoras/es de conhecimento acumulado e experiência, para atuarem como professoras/es e/ou facilitadoras/es nas ações formativas da EDESP.¹⁸²

A EDESP tem a oportunidade de trabalhar com profissionais na SEDS já qualificados para o desenvolvimento dos treinamentos, das ações de capacitação e dos programas de educação continuada e formar um grupo de técnicos em Assistência Social que, mais do que ensinar, desenvolveram relações com outras instituições e participam da formação de um grupo de pensadores sobre o Assistência Social no Brasil. É importante ressaltar que existem aqui barreiras relacionadas a remuneração destes profissionais, já do quadro efetivo do Estado, para a realização de outras atividades. (SOARES; KERR, 2015, p. 82).

Em 2019, a EDESP firmou uma parceria bastante exitosa com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP/SP), ofertando aos/as servidores/as estaduais da SEDS o curso de pós-graduação lato sensu em gestão pública em EAD para 98 profissionais, dos mais diversos cargos, formações e setores, nos anos de 2019 e 2020. Segundo o Relatório anual do Governo do Estado (2019), este curso contou com um investimento de R\$ 109.160,00 revertidos para este patamar formativo, devidamente reconhecido como prática de educação permanente no âmbito do SUAS. Existe a constatação, pelos/as servidores/as estaduais entrevistados/as nesta produção acadêmica, da importância desta oferta, embora não tenha alcançado trabalhadores/as municipais, tampouco sido considerada para a progressão da carreira no estado.

O curso da FESP, ele foi uma prática inspiradora foi muito bom porque na Política Nacional de Educação Permanente está estabelecido os patamares formativos [...] tem que ser introdução, atualização, especialização e até mestrado e a EDESP conseguiu, inclusive nessa gestão, fazer essa entrega, esse curso de gestão de políticas públicas, foi um grande marco, uma prática exitosa. (Servidor Estadual 5).

O curso de pós-graduação lato sensu em gestão pública possibilitou a reflexão sobre os ciclos das políticas públicas, o sistema político e o aprofundamento do conhecimento sobre a realidade administrativa das esferas governamentais, podendo vislumbrar alguns caminhos para o trabalho profissional no sentido de fazer as mediações necessárias com vistas ao conhecimento da totalidade de forma crítica, facilitando uma intervenção com mais qualidade. Como trabalho de conclusão de curso, os/as participantes elaboraram artigos sobre os temas que perpassam a atuação profissional na SEDS, no entanto, a EDESP não disponibilizou e

¹⁸² O trabalho dos/as servidores/as estaduais consistia em mobilizar a região para a participação das ações de capacitação, mediar as interações do público nos polos descentralizados, cuidar da lista de presença e da avaliação.

divulgou estes trabalhos para a continuidade da reflexão entre gestores/as e trabalhadores/as da pasta, esta ação seria importante para aproveitar e multiplicar o conhecimento teórico adquirido.

Recentemente, expandiu-se também as parcerias com a Escola de Governo do Estado de São Paulo (EGESP), da Secretaria da Fazenda e Planejamento e com a Escola de Administração Penitenciária (EAP), da Secretaria da Administração Penitenciária, para apoio operacional, tecnológico e logístico às ações da EDESP.

No entanto, a função direcionada à educação permanente aos municípios, como parte intrínseca ao SUAS, a qual a própria Secretaria de Desenvolvimento Social delega à EDESP, foi se esvaziando ao longo dos anos que sucederam a sua criação, em 2012. No último Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2020-2023), as funções da EDESP, condensadas em menos de 04 páginas, aparecem de forma genérica, como sendo de assistência e desenvolvimento social, a ausência de uma proposta metodológica mais encorpada, sistematizada e continuada para a área deixa uma lacuna que concorre para o reforço do voluntarismo. Ademais, a assistência social nunca aparece descolada da palavra desenvolvimento social, o que pode ser analisado como prejudicial à identidade e direção do SUAS, pois tal associação está em sintonia com a tendência à desespecialização da conjuntura neoliberal,¹⁸³ ocultando as relações de classe e sua funcionalidade ao sistema capitalista em crise.

PLANO DE EDUCAÇÃO PERMANENTE

Como ações de formação e capacitação desenvolvida, ao longo deste plano, com foco na emancipação dos trabalhadores e usuários e na melhoria do atendimento da assistência e do desenvolvimento social, sendo orientadas por três percursos formativos: Gestão do SUAS, Provimentos de Serviços e Benefícios Socioassistenciais e Controle Social do SUAS, conforme a Resolução CNAS nº 4, de 13 de março de 2012. Também, tais ações buscarão atender às necessidades de aprimoramento e treinamento dos atores sociais das políticas de segurança alimentar e de drogas, para qualificar a entrega dos serviços e o atendimento aos usuários. (SÃO PAULO, PEAS, 2020, p. 66).

É compreensível que a EDESP atenda à outras políticas setoriais da SEDS, mas inserir estas áreas como pertencentes a assistência social nos documentos oficiais, em uma miscelânea de conceitos e terminologias da educação permanente do SUAS com diferentes áreas e setores acaba por confundir o público ao qual o estado deve direcionar legalmente as ações de capacitação, formação e apoio técnico, mais do que isto, coloca a assistência social como se

¹⁸³ Gomes destaca, no órgão gestor da assistência social no estado de São Paulo, o forte “indício da resistência e dificuldade histórica de reconhecê-la, pura e diretamente, com esse nome, sob o peso pejorativo e polissêmico que lhe pode ser atribuído, com o agravante de que esse estigma resiste ao tempo e se mantém na contemporaneidade” (2008, p. 180).

fosse uma política sem um objeto de intervenção especificamente definido, sem a responsabilidade pública do Estado em afiançar as seguranças e certezas à população usuária dos serviços socioassistenciais, sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada de assistência social.

A LOAS, desde 1993, exige dos entes federados a instituição de Planos de Assistência Social (artigo 30), como requisito para o recebimento de recursos e o desenvolvimento de ações no âmbito do SUAS. As bases legais (e ainda atuais) da PNAS definiram nitidamente o campo de intervenção e as aquisições esperadas desta política pública: as seguranças socioassistenciais de acolhida, renda e convívio. Não se trata de mediação de acessos, tornando o/a usuário/a alcançável ou ajustável pelas demais políticas, tampouco a assistência social se define como política transversal, ocupando-se das demandas não equacionadas das outras políticas públicas, com ações emergenciais, desarticuladas, fragmentadas, de cunho conservador e subsidiário, improvisadas em distribuições eventuais de auxílios financeiros e bens materiais.

Nesta linha, as ações descritas no PEAS paulista (2020-2023) deveriam explicitar somente a área de assistência social, em que pesem as suas articulações intersetoriais, mas o foco precisaria ser as seguranças socioassistenciais que o Estado deve garantir, face as desproteções sociais em territórios avizinados. Assim, o ideal seria que a SEDS elaborasse seus planos setoriais separadamente (assistência social, segurança alimentar e nutricional e enfrentamento às drogas) ou mesmo que fizesse um plano único de trabalho intersetorial da Secretaria Estadual, evidenciando o campo de atuação de cada política pública em seu escopo, mas não poderia denominá-lo de PEAS e continuar confundindo a matéria da assistência social, como foi feito historicamente, podendo ser observado no resgaste apresentado no Capítulo II.

É ainda contraditório que a EDESP, instância encarregada de fortalecer a profissionalização do SUAS no estado de São Paulo e reafirmar as orientações técnicas e legais para o trabalho na política assistência social, através da educação permanente, desenvolva, em 2021, cursos de incentivo ao voluntariado (Frente Voluntária) como ações paralelas de proteção social, imprimindo ainda mais a natureza do favor, da refilantropização e ajuda na pasta de assistência social¹⁸⁴ (SÃO PAULO, 2021).

A convivência do “novo” com o “velho”, ou seja, de perspectivas e práticas pretéritas no campo da Política de Assistência Social vinculadas ao primeiro-damismo, ao voluntariado, ao uso do órgão gestor enquanto espaço de domínio político partidário com as normativas e diretrizes voltadas ao exercício da gestão compartilhada, tem resultado, em alguns aspectos, num

¹⁸⁴ Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/acoes-de-protecao-social/programa-frente-voluntaria/> (ANEXO C)

modo próprio da gestão da Política de Assistência Social no estado de São Paulo, paralelo ou mesmo divergentes do SUAS. (RAICHELIS *et al.* 2019, p. 190).

Cabe à EDESP, enquanto órgão responsável pela educação permanente do SUAS no estado de São Paulo, retomar o disposto no Decreto nº 57.819/2012, ou seja, aplicar métodos e técnicas associadas de formação e capacitação, que aprimorem os processos de trabalho no SUAS, estimulando a produção e a difusão de conhecimento, a partir de leituras territorializadas, visando melhorar a qualidade da prestação de programas, serviços e benefícios aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social, instituindo, ainda, em parceria com o Departamento de Recursos Humanos e responsáveis pela gestão do trabalho na SEDS, a valorização do processo de educação permanente no plano de carreira, cargos e salários dos servidoras/es estaduais, a partir de parâmetros produzidos coletivamente e pactuados nas Mesas de Negociação do SUAS¹⁸⁵, incentivando o mesmo movimento em âmbito municipal.

Vale lembrar que a EDESP conta com experiências exitosas em seu histórico, como a realização da primeira edição do Programa Nacional de Capacitação do SUAS (Capacita SUAS), em 2016, estratégia importantíssima para a qualificação da força de trabalho no SUAS e o reconhecimento dos direitos socioassistenciais, dispondo do financiamento do governo federal (os repasses ocorreram entre 2012 e 2014).

A meta pactuada pelo estado de São Paulo foi de 2.250 vagas, correspondendo ao montante de R\$ 1.350.000,00, acrescidos de R\$ 202.500,00 (15% do valor inicial), o valor do cofinanciamento federal por profissional capacitado estabelecido foi de R\$ 600,00. As vagas do Capacita SUAS no estado de São Paulo foram divididas obedecendo as seguintes proporções: 95,69% para os municípios, ou seja, 2.154 vagas, e 4,31% para profissionais do estado, em um total de 96 vagas. Os municípios de pequeno e médio porte foram contemplados com três vagas, e os municípios de grande porte e metrópoles teve direito a seis vagas. (LIMA *et al.* 2020).

Nesta ocasião, o estado de São Paulo estabeleceu parcerias com a extinta FUNDAP, Centro Paula Souza, SENAC e uma organização ligada à PUC São Paulo (que possui notório envolvimento científico com a Política de Assistência Social) - no desenvolvimento dos 03 primeiros cursos de introdução e atualização, com 40 horas/aula cada um, em 22 polos regionais - contratando, dentre outras/os especialistas e professoras/es renomadas/os da área, capazes de

¹⁸⁵ A Resolução SEDS nº 08 de 04/04/2018 instituiu a Mesa Estadual de Negociação Permanente do SUAS de São Paulo, mas não há qualquer vestígio de reuniões e debates realizados, no sentido de dirimir conflitos e estabelecer acordos com os diversos segmentos da força de trabalho.

articular as reflexões teóricas com as práticas cotidianas do SUAS, profissionais da SEDS, com experiência e conhecimento acumulado, para ministrar os três cursos disponíveis:

- Curso 1 “Introdução ao provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS e Implementação de Ações do Plano Brasil Sem Miséria (BSM)”, de caráter mais conceitual e aprofundamento estrutural, destinado a profissionais de nível superior.
- Curso 2 “Atualização em Indicadores para Diagnóstico e Acompanhamento do SUAS e Plano BSM”, com conteúdos que exigiam oficinas práticas, destinadas a profissionais de nível superior;
- Curso 3 “Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS”, que contemplava conhecimentos operativos, para profissionais de nível médio e superior.

Nas entrevistas realizadas com servidores/as estaduais, esta experiência do Capacita SUAS foi amplamente destacada como um importante mecanismo de reforço a profissionalização da política de assistência social, através da criação de espaços privilegiados para a reflexão crítica de práticas profissionais, em busca da qualificação das atenções socioassistenciais.

Nossa, o Capacita foi muito bom, os municípios até hoje falam, quem participou naquela época fala, mas assim a questão do Capacita eu não sei por que veio até do governo federal né, agora eu não sei se a EDESP conseguiria modelar capacitações como foi o Capacita SUAS, nossa foi fantástico, foi “a experiência”. (Servidora Estadual 2).

Entretanto, São Paulo foi o último estado do país a realizar a primeira etapa e ainda não desenvolveu os outros 05 cursos que compõem o Programa Nacional, além disso, apresenta saldos remanescentes de 2012 em conta¹⁸⁶. Este atraso e a falta de continuidade da proposta pode ilustrar a dificuldade da gestão do estado paulista em priorizar o fortalecimento da profissionalização do SUAS, qualificando os processos de trabalho, através de uma atualização na organização interna, criando fluxos de trabalho que priorizem a proteção social que lhe incumbe ofertar, conforme o pacto federativo.

Uma das experiências que a gente teve, que infelizmente o estado de São Paulo não deu continuidade, a gente sabe que outros estados deram continuidade é o Capacita SUAS. Acho que nos moldes que foi proposto o Capacita SUAS, se tivesse continuado poderia ter dado certo, a gente poderia ter avançado um pouco mais [...] foi uma breve experiência do que poderia ter sido chamado de uma iniciativa de educação permanente, que aí abrangeu nossos

¹⁸⁶ Os cursos da segunda etapa são: 1) Atualização para a Elaboração de Planos de Assistência Social; 2) Atualização sobre Especificidade e Interfaces da proteção Social Básica do SUAS; 3) Introdução ao Exercício do controle Social do SUAS; 4) Atualização sobre o Reordenamento dos Serviços de Proteção Social Especial; e 5) Atualização em Vigilância Socioassistencial do SUAS.

profissionais do estado, também vários municípios e é esse o papel do estado, de fornecer esse apoio, essas capacitações para os municípios. (Servidora Estadual 1).

Dentro dessa perspectiva, servidoras e servidores estaduais relatam sentirem falta de um projeto mais ousado da EDESP nos moldes deste Programa Nacional de Capacitação, com algumas adaptações - ou até mesmo das outras experiências do próprio estado, como a capacitação de CRAS em 2009, citada nas entrevistas, - consolidando aquilo que é fundamental para o aprimoramento continuado do SUAS no território de São Paulo, a possibilidade de construção coletiva de trilhas de aprendizagem das competências requeridas pelo SUAS.

Todo mundo busca estudar, enfim, mas a gente não tem um projeto maior nesse sentido, por exemplo, quando a gente chegou na Secretaria 2008, 2009, era o momento da expansão do CRAS, onde teve um curso (com a Fundação Vanzolini) com 3 apostilas, com encontros centralizados, depois regionalizados para discutir o papel do CRAS, o trabalho do CRAS, os profissionais do CRAS, isso se consolida como um todo, penso que é desta forma. (Servidor Estadual 4).

Ações como o Capacita SUAS né, talvez não do mesmo formato, acho que seria impossível a gente fazer de novo assim, 8 horas por dia, presencialmente, é uma logística que nossa é impressionante o trabalho que dá. [...] Alguns municípios resistiram ao Capacita SUAS porque os trabalhadores iam ter que ficar 8 horas. 5 dias [...] então nesse aspecto a gestão foi muito cuidadosa né e foi realizado em 2016 porque a gestão abraçou, então quando a gestão abraça o desafio fica menor. Mas fazer uma ação mista né, que seja uma parte presencial e uma parte a distância. (Servidor Estadual 5).

Outra urgência apresentada à EDESP é fomentar as reuniões e articulações com o Núcleo de Educação Permanente, garantindo a participação de todas/os as/os atoras/es implicadas/os com a implementação do SUAS: conselheiras/os, trabalhadoras/es e gestoras/es, tal como dispõe a Resolução SEDS nº. 28, de 21 de dezembro de 2016, que cria o NUP no estado de São Paulo, contando com a representação, além da EDESP, do Conselho Estadual da Assistência Social (CONSEAS), Fórum Estadual de Trabalhadoras/es do SUAS de São Paulo (FET SUAS/SP), Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS/Frente Paulista), Fórum Estadual de Usuários do SUAS (FEU/SUAS/SP) e de Instituições de Ensino Superior (IES) integrantes da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS)¹⁸⁷.

Desde a sua criação em 2016 até o mês de junho de 2020, conforme as atas existentes, o NUP/SP havia se reunido, apenas 05 vezes (02 vezes em 2017, 01 vez em 2018, 01 vez em 2019 e 01 vez em 2020). Com o papel de assessorar e cooperar com o órgão gestor estadual,

¹⁸⁷ A EDESP foi credenciada na RENE/SUAS em 2017;

responsável pela educação permanente no SUAS, acompanhando e avaliando os efeitos e resultados dos percursos formativos, validando conteúdos e matrizes pedagógicas, auxiliando no planejamento das ações de apoio técnico, capacitação e, principalmente, na realização de diagnósticos de necessidades de qualificação profissional, é esperada uma interlocução mais ágil e intensa do NUEP¹⁸⁸, tendo em vista à participação coletiva, a descentralização, o comando único e o aprimoramento contínuo das atenções do SUAS.

A importância da estruturação desses Núcleos na implementação e efetivação da Educação Permanente no SUAS é evidenciada por atividades tais como: a) a problematização do saber e da experiência, que resulta dos processos de implementação do SUAS; b) a produção de conhecimentos sobre os diferentes aspectos do trabalho e do controle social no SUAS; c) a elaboração de diagnósticos de necessidades de qualificação dos trabalhadores; d) a organização de observatórios de práticas profissionais; e) a sistematização de experiências de gestão e provimento de serviços e benefícios; f) o planejamento de ações de formação e capacitação; g) o acompanhamento das ações de formação e capacitação realizadas; h) a socialização e disseminação das informações e conhecimentos produzidos, por meio da realização de fóruns, jornadas, seminários, entre outros; i) a validação de certificados de ações de formação e capacitação adquiridos externamente aos percursos formativos estabelecidos nesta Política. (BRASIL, PNEP, 2013, p. 66).

O diagnóstico das lacunas de competências e demandas de formação e capacitação, processo importantíssimo para nortear a educação permanente no SUAS conectada com as reais necessidades de trabalhadoras/es, no estado de São Paulo é chamado de Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC), condensado em um documento anual e compartilhado entre todas as Coordenadorias e departamentos da SEDS, além das demais instâncias de governança envolvidas com o SUAS.

O último LNC¹⁸⁹ foi realizado nos 02 primeiros meses do ano de 2020, através de um formulário eletrônico no *google forms*, disparado para as 26 DRADS, setores da sede e

¹⁸⁸ Ao Núcleo de Educação Permanente do SUAS, no âmbito do Estado, compete: I - Appreciar e formular propostas relativas à gestão e implementação da PNEP/SUAS no seu âmbito de atuação; II - Contribuir na elaboração dos respectivos planos de educação permanente, com vistas a sua aprovação pelo respectivo Conselho de Assistência Social; III - estabelecer relações cooperativas com o Núcleo Nacional de Educação Permanente do SUAS (NUEP/SUAS) e com outros núcleos instituídos em âmbito estadual, distrital ou municipal, contribuindo para a unidade nacional e estadual no processo de implementação da PNEP/SUAS; IV - Apoiar, acompanhar e avaliar o processo de implementação da PNEP/SUAS; V - Coordenar, as ações relativas à implantação do modelo ascendente de diagnóstico de necessidades e de planejamento das atividades de formação e capacitação; VI - Validar metodologias, processos de trabalho, estratégias de gestão e de controle social e outras práticas ou ações que, pelo seu caráter inovador ou pela capacidade que tenham demonstrado de promover melhorias na qualidade da gestão, da oferta dos serviços, benefícios e transferência de renda ou no exercício do controle social, recomendando ao órgão gestor do SUAS a sua certificação, socialização e disseminação. (SÃO PAULO, 2016, art. 3º).

¹⁸⁹ Durante esta produção acadêmica foi realizada mais uma etapa do LNC, não finalizada até a primeira quinzena de agosto 2021.

instâncias colegiadas¹⁹⁰, perfazendo 39 setores que preencheram individualmente o mapeamento padronizado dos temas prioritários a serem trabalhados nas ações formativas de modalidades presenciais, semipresenciais e EAD¹⁹¹. A EDESP sugeriu 30 temas gerais e as/os participantes escolheram os mais importantes e urgentes, podendo indicar mais temas e os formatos das ações (palestras, seminários, oficinas, entre outros). (SÃO PAULO, 2020).

A intenção declarada pela EDESP é que o resultado do LNC/2020 seja acoplado ao Plano Estadual de Educação Permanente (PEEP/SUAS/SP). O PEEP se configura como um documento que ordena e sistematiza as necessidades de apoio técnico, capacitação e formação no âmbito do SUAS, deixando registradas as decisões, ações e estratégias pedagógicas a serem realizadas para suprir cada demanda, juntamente com os objetivos de aprendizagem, prazos e metas de qualificação técnica e profissional de gestoras/es, conselheiras/os e trabalhadoras/es da rede socioassistencial direta e indireta.

O PEEP aponta, ainda, indicadores de eficiência e eficácia da educação permanente no estado, passíveis de serem monitorados e avaliados, com a provisão de recursos financeiros, didáticos, humanos, materiais e tecnológicos, devendo gerar produtos e resultados que incidam na melhoria das ofertas de serviços e benefícios socioassistenciais, com a transparência e o reconhecimento das aquisições que produziram.

O Pacto de Aprimoramento da Gestão do SUAS, período 2016-2019¹⁹² prevê em sua meta 14, a garantia de ações de educação permanente para 100% dos municípios, como responsabilidades dos estados na Política Nacional de Educação Permanente do SUAS e de acordo com o Plano Estadual de Educação Permanente do SUAS. As diretrizes, objetivos e conteúdo dos percursos formativos previstos no PEEP devem vir ao encontro das competências

¹⁹⁰ CONSEAS; COEGEMAS/Frente Paulista; FET/SUAS, FNU/SUAS, Universidade Nove de Julho (UNINOVE) -estes integrantes NUEP/SUAS/SP). Demais Conselhos de Direitos do âmbito da SEDS e membros do Conselho Curador da EDESP.

¹⁹¹ Observa-se no documento da EDESP, denominado LNC/2020, uma preferência pela implementação de ações em EAD para ampliar o acesso a um alinhamento conceitual entre trabalhadoras/es do SUAS. No entanto, a interpretação da PNEP/SUAS permite afirmar que as ações à distância devem ser complementadas pelas presenciais (no mínimo 10% das modalidades de longa duração devem ser presenciais). Para Demo (2006), a pedagogia não se apropriou de forma pertinente e reconstrutiva do contexto tecnológico, que garante um meio de informação (meio) e não aprendizagem e conhecimento (fim). O autor afirma que as novas tecnologias podem indicar facilidades de desenvolvimento e autonomia humana, mas presença física é indispensável. “Exemplo corriqueiro é a teleconferência. Do ponto de vista da aprendizagem mais autêntica, não passa de ferramenta. Não é possível basear um curso em teleconferência, porque não se ultrapassa o paradigma da aula, por mais que esta compareça sumamente enfeitada. Pesquisar e elaborar são atividades muito mais decisivas do que ver alguém falando no vídeo. Não são substituíveis por qualquer tecnologia” (p. 16-17). Demo (2006), foca na necessidade da pesquisa, questionamento, elaboração própria e no exercício constante da argumentação e da contra argumentação, além de trabalho individual e em grupo.

¹⁹² Resolução CNAS nº 02, de 16 de março de 2017. Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019.

e habilidades coletivas requeridas das diferentes equipes de referências do SUAS, como indicadores dos saberes a serem apreendidos, conforme elencados no Capítulo I desta produção acadêmica. Estas equipes devem ser postas a serviço da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais, através de processos interventivos que fortalecem a prática democrática, participativa e o protagonismo das/os usuárias/os, na centralidade dos direitos socioassistenciais na gestão, provimento de serviços e benefícios, incluindo os conselhos locais.

No entanto, o estado de São Paulo - apesar de apontar no Relatório da Secretaria da Fazenda de 2019 a realização de mais de 500 ações formativas, auxiliadas ou protagonizadas pela EDESP, para mais de 30 mil profissionais - ainda não concluiu e apresentou o seu Plano de Educação Permanente no SUAS, devidamente pactuado e deliberado nas instâncias de controle social de nível estadual. É sabida a existência de um documento, contendo uma proposta não acabada do PEEP paulista, mas por esta minuta apresentar lacunas de diagnóstico, planejamento e territorialização e não ter sido apreciada e aprovada nas instâncias deliberativas e consultivas, não foi considerada na análise de conteúdo desta pesquisa acadêmica.

Pelos fundamentos e objetivos da Política Nacional de Educação Permanente no SUAS, o diagnóstico das demandas de formação e capacitação deve identificar as necessidades dos serviços nos diferentes territórios do estado, levantadas por meio de metodologias colaborativas, horizontais e dialógicas, direcionando as ações sistemáticas de solução de dificuldades e problemas cotidianos, por meio dos processos de educação permanente descentralizados, partindo da reflexão crítica e substancial sobre a realidade dos locais de trabalho e que afetam a vida de usuárias/os do SUAS.

Modelos de formação que partem de níveis centrais, que planejam e prescrevem aquilo que é necessário ao trabalhador, sem a participação coletiva destes, desqualificam e desvalorizam as situações experienciais, desconsiderando, muitas vezes, as reais demandas de capacitação do trabalhador. (FERNANDES, 2016, p. 37).

Sendo assim, estranha o fato do LNC não ser suficientemente trabalhado pela EDESP em conjunto com as IES¹⁹³ e com as DRADS, locus privilegiado de escuta de gestoras/es, trabalhadoras/es e agentes do controle social, bem como de gestão regionalizada da política de assistência social. Ou seja, como os municípios de diferentes recortes regionais, portes populacionais e especificidades não preenchem diretamente o instrumental de levantamento de demanda, mas são representados pelos colegiados e instâncias deliberativas que compõem o

¹⁹³ Em 2015, São Paulo, ao lado do Paraná, era o estado com o maior número de Instituições de Ensino Superior (IES) credenciadas na RENEP/SUAS, 15 IES.

NUEP, as necessidades deles deveriam ser levantadas em processos coletivos nas regiões, coordenados pelas DRADS, que tem a autoridade de gestão socio territorial, devendo contar com o apoio técnico e operacional da EDESP e da Coordenadoria de Ação Social para isso, implicando em meios e recursos humanos, financeiros e materiais necessários para uma ação efetiva de assessoria, acompanhamento, coordenação, articulações intermunicipais, supervisão e capacitação de profissionais, gestoras/es e conselheiras/os.

Assim, reforça-se que, se é possível reconhecer nos documentos oficiais da SEDS a heterogeneidade das regiões e territórios paulistas, é preciso admitir que as necessidades não são as mesmas para todos os tipos de públicos, serviços e municípios. Ou seja, processos formativos e de capacitação homogêneos ou genéricos, isto é, com o mesmo tema, a mesma dinâmica e mesmo formato para todo o estado, baseados na simples transmissão de conteúdo e socialização de técnicas e modelos, não cumpre ao princípio predominante da PNEP: ofertar educação permanente baseada nas práticas concretas das equipes de referências, partindo das situações reais emergidas dos diferentes contextos de trabalho.

Percursos formativos que se querem reflexivos, propositivos e com a precisão de onde se quer chegar: a garantia de direitos socioassistenciais, devem ser construídos da forma mais participativa possível, assentada no cotidiano, não apresentando verticalmente o mesmo cardápio de cursos, muitos com conteúdo de treinamento prescritivo hierárquico para territórios distintos, mas engendrando estes cursos junto com trabalhadoras/es das DRADS e dos municípios de dimensões, características, relações, necessidades e realidades heterogêneas. Estes percursos são ainda mais enriquecidos quando se somam as vozes de usuárias/os do sistema, que podem revelar as ausências e os problemas dos processos de trabalho e das intervenções profissionais.

Nós estamos buscando capturar da prática do exercício profissional, qual é a novidade que tem ali, e tem muita coisa nova, que podemos apreender quando vamos aos encontros do CONGEMAS, quando participamos das oficinas com os trabalhadores, quando a gente vê as experiências nos territórios. Só que temos que transformar isso num conhecimento coletivo para todo mundo. Esse é um dos desafios. (ALBUQUERQUE, SILVA, 2014, p. 98).

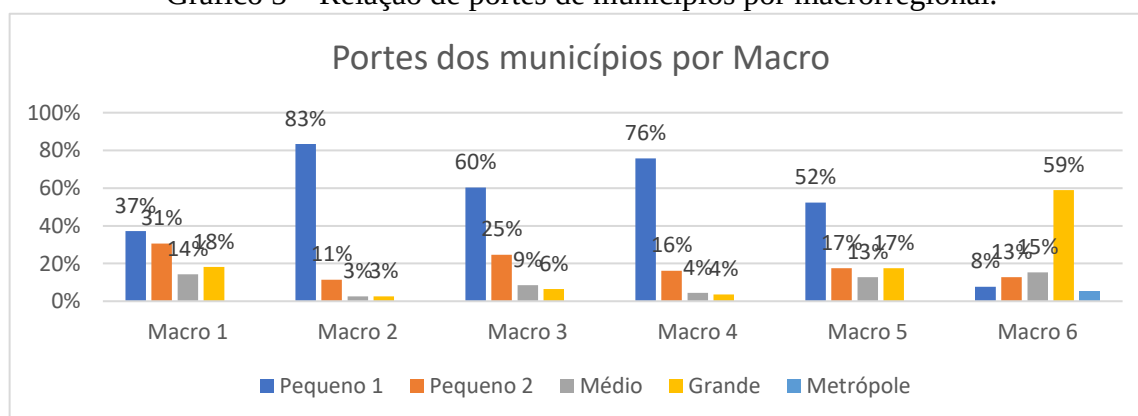
É possível apontar inúmeras diferenças das regiões paulistas na medida em que se aproxima das características de cada uma delas, das coberturas, dimensões e complexidades das atenções socioassistenciais, a mais elementar são os portes de municípios que integram estas localidades, demonstrando parte de suas diversidades e particularidades, no que tange a capacidade de prestação de serviços e benefícios e em qualificação da gestão. Os indicadores que apontam similitudes ou disparidades realçam demandas de ações específicas nos territórios

e devem ser levados em consideração na construção do planejamento pedagógico e da oferta da educação permanente no SUAS.

O Gráfico 1 traz a divisão de portes dos municípios conforme as macrorregionais paulistas compostas por até 05 DRADS cada uma. Há macrorregiões com alta predominância de municípios de pequeno porte 1, como as macros 2, 3 e 4, exigindo a presença efetiva do exercício da responsabilidade do gestor estadual no pacto federativo, com o provimento de serviços regionalizados e organicamente articulados para que a totalidade da população destes municípios tenha acesso igualitário a serviços especializados, tanto em contextos altamente urbanizados, como nos que possuem características rurais.

Há outras macrorregiões que apresentam números de municípios com portes mais equilibrados (macro 1), mas no geral se sobressaem o percentual de municípios de pequeno porte I (das 06 macrorregiões, 05 possuem mais municípios de pequeno porte 1). Existe uma macrorregião com maior número de cidades de grande porte (macro 6), demandando equipes de referência com conhecimento especializado em serviços mais complexos, pela presença de uma rede mais estruturada de atenções socioassistenciais. Sabe-se, ainda, da existência de regionais de DRADS sem nenhum município de grande porte e de regionais que abrangem metrópoles, o que evidencia a necessidade concreta de planejamento técnico operacional de formação e capacitação adequada às diferentes realidades e contextos.

Gráfico 5 – Relação de portes de municípios por macrorregional.

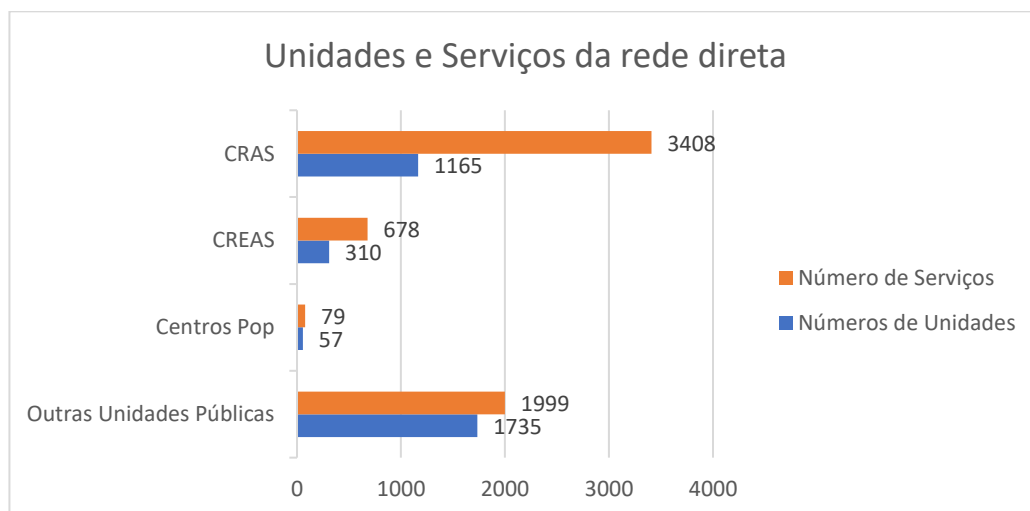


Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

Para além dos portes populacionais, o estado de São Paulo apresentou em sua ferramenta de registro dos Planos Municipais de Assistência Social (sistema PMAS web), em março de 2021, o número de 3.267 unidades socioassistenciais, desenvolvendo aproximadamente 6.164

serviços continuados da rede direta da proteção social básica, especial de média e alta complexidade¹⁹⁴. (Gráfico 2).

Gráfico 6 – Unidades e serviços socioassistenciais executados diretamente pelas prefeituras municipais.



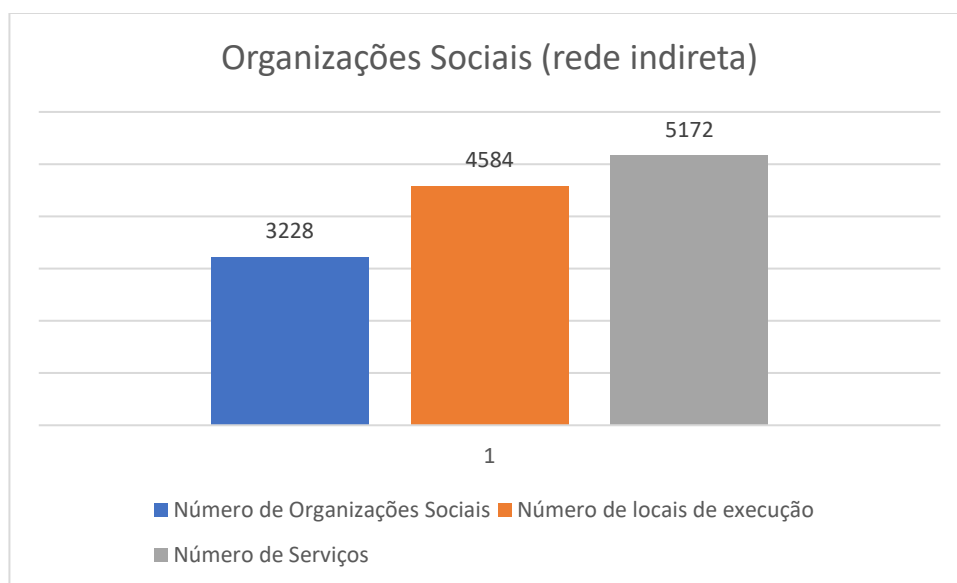
Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

Como pode ser visualizado no Gráfico 2, as unidades executoras da rede pública geralmente realizam mais de um serviço socioassistencial tipificado e estão presentes em municípios de diferentes portes e regiões. É comum um/a mesmo/a profissional ou uma equipe inteira se dividir entre diferentes serviços e até mesmo entre as proteções sociais, sobretudo em municípios menores. Integram outras unidades públicas executoras de serviços diretos: os centros de convivência entre crianças, adolescentes, jovens e idosos; centros-dia; unidades referenciadas; casas de passagem; abrigos institucionais; casas-lares; repúblicas e residências inclusivas, sendo 53% destas unidades da rede proteção social especial de média e alta complexidade, com atenções especializadas de assistência social e 47% da rede de proteção social básica. (PMAS, 2021).

¹⁹⁴São serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente: I - **Serviços de Proteção Social Básica:** a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. II - **Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:** a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. III - **Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:** a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: - abrigo institucional; - Casa-Lar; - Casa de Passagem; - Residência Inclusiva. b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. (BRASIL, 2009).

Já as 3.228 organizações sociais existentes no estado de São Paulo¹⁹⁵, registradas no sistema PMAS web em 2021 realizam em suas 4.584 unidades de execução, concentradas principalmente em municípios maiores e metrópoles, o número de 5.172 serviços socioassistenciais da rede indireta da proteção social básica (51%), especial de média e alta complexidade (49%), conforme apresenta o Gráfico 3.

Gráfico 7 – Unidades, locais de execução e serviços socioassistenciais executados indiretamente por organizações sociais.



Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

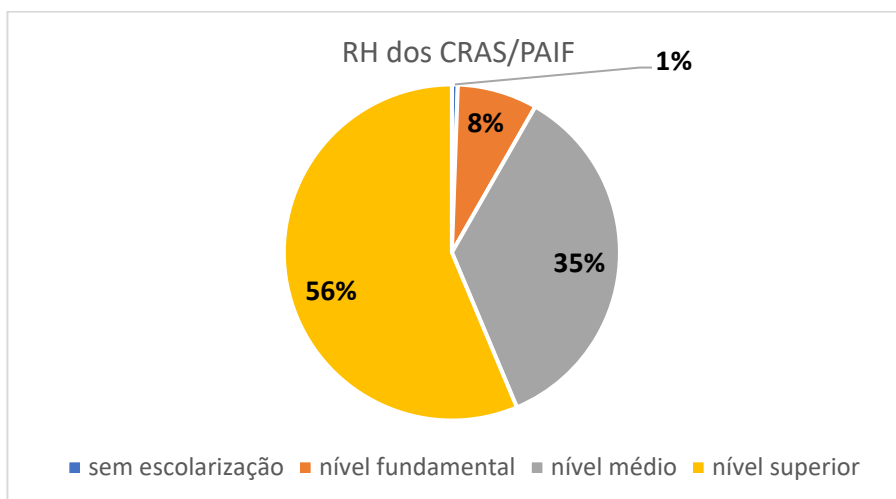
Este imenso leque de serviços e unidades de assistência social espalhadas pelo estado aponta especificidades que requisitam novos saberes, a partir de um trabalho coletivo por parte das/os profissionais que operam o SUAS, devendo expressar para a população as aquisições esperadas dos serviços socioassistenciais, sem desconsiderar os elementos que permeiam a dinâmica contraditória da sociedade.

O sistema PMAS web do estado de São Paulo apresenta também registros dos/as profissionais, de diferentes níveis e formações, que integram as equipes de referência do SUAS divididos/as por serviços socioassistenciais. No principal serviço realizado pelos CRAS, ou seja, o serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF), foi possível identificar a presença de 8.895 trabalhadoras/es, com predominância de técnicos/as de nível superior (56%)

¹⁹⁵ O Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007 considera como entidades e organizações de assistência social aquelas inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, caracterizadas de atendimento, assessoramento e/ou defesa de direitos.

seguidos de nível médio (35%), nível fundamental (8%) e sem escolaridade (1%), conforme evidencia o Gráfico 4.

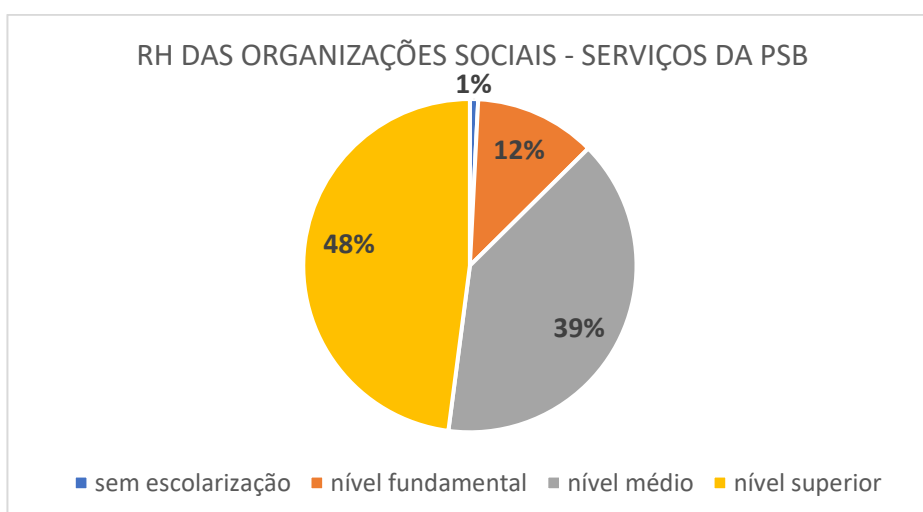
Gráfico 8 – Recursos humanos dos CRAS/PAIF.



Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

Já os recursos humanos das organizações sociais que realizam serviços de proteção social básica complementares ao PAIF (geralmente centros de convivência entre crianças, adolescentes, jovens e idosos) somam-se 24.682 trabalhadoras/es, e segundo o Gráfico 5 estas/es profissionais se dividem em 52% de nível médio, fundamental ou sem escolaridade e 48% com profissionais de nível superior, de diferentes formações, conforme os dados do sistema PMAS web (2021).

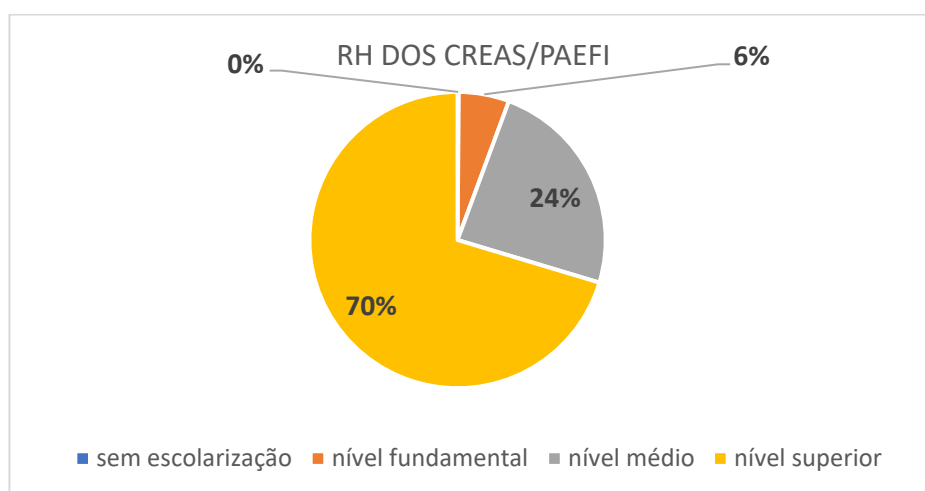
Gráfico 9 – Recursos humanos das organizações sociais nos serviços de proteção social básica.



Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

A proteção social especial de média complexidade apresenta um número maior de profissionais de nível superior, quando comparada com a proteção social básica, em relação aos/as profissionais de nível médio, fundamental ou sem escolaridade. Nos serviços de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos (PAEFI), realizados nos CREAS, foram identificadas/os 70% de profissionais de nível superior, 24% de nível médio e 6% de nível fundamental do total de 3.016 trabalhadoras/es dos CREAS paulistas, de acordo com o Gráfico 6.

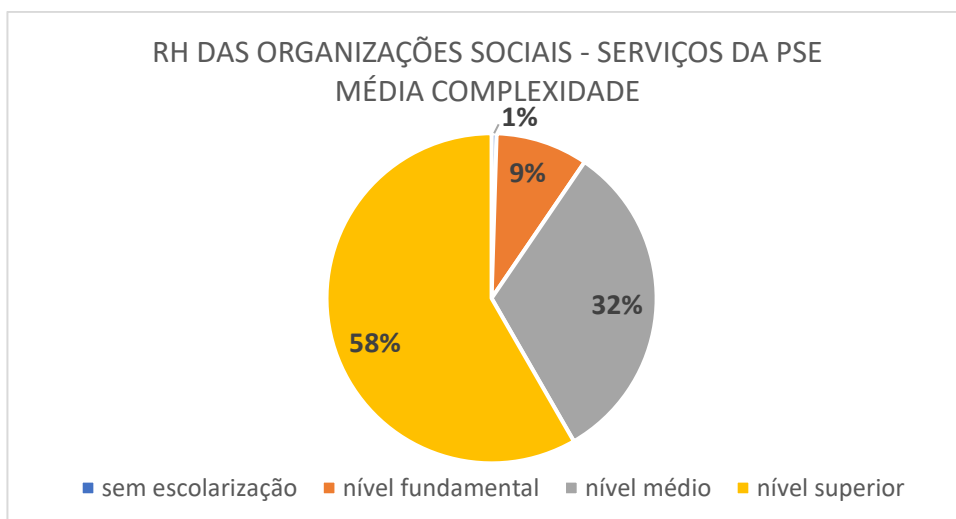
Gráfico 10 – Recursos humanos dos CREAS/PAEFI.



Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

A proporção desigual entre níveis de escolaridade cai um pouco nos serviços de proteção social especial de média complexidade desenvolvidos pelas organizações sociais (centros-dia e unidades referenciadas, entre outras), que abrangem 14.630 trabalhadoras/es no estado de São Paulo, conforme o sistema PMAS web 2021 condensado no Gráfico 7.

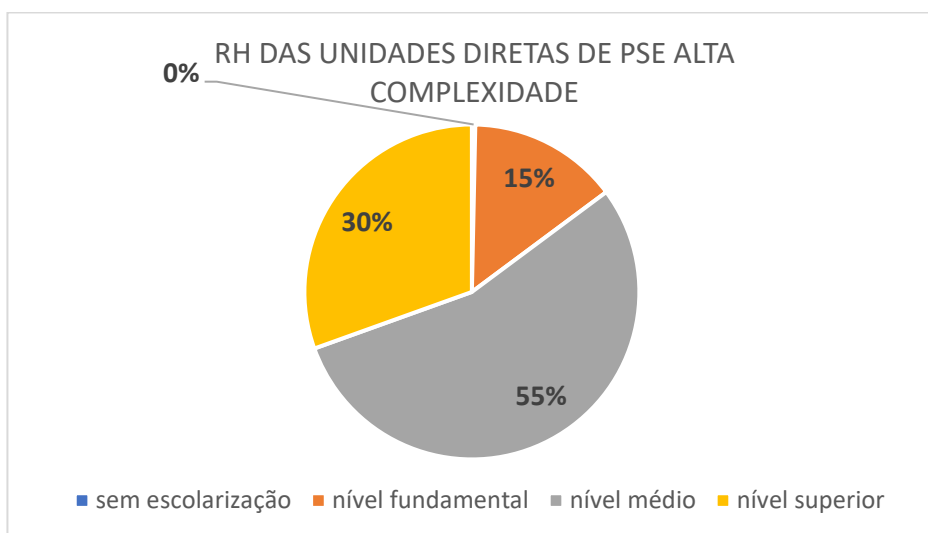
Gráfico 11 – Recursos humanos das organizações sociais nos serviços de proteção social especial de média complexidade.



Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

Na proteção social especial de alta complexidade e seus serviços de acolhimento, da rede direta, para diversos públicos, este quadro se inverte, ou seja, das/os 4.310 trabalhadoras/es 55% são de nível médio, 15% de nível fundamental e 30 % de nível superior. (Gráfico 8).

Gráfico 12 – Recursos humanos das unidades diretas de proteção social especial de alta complexidade.

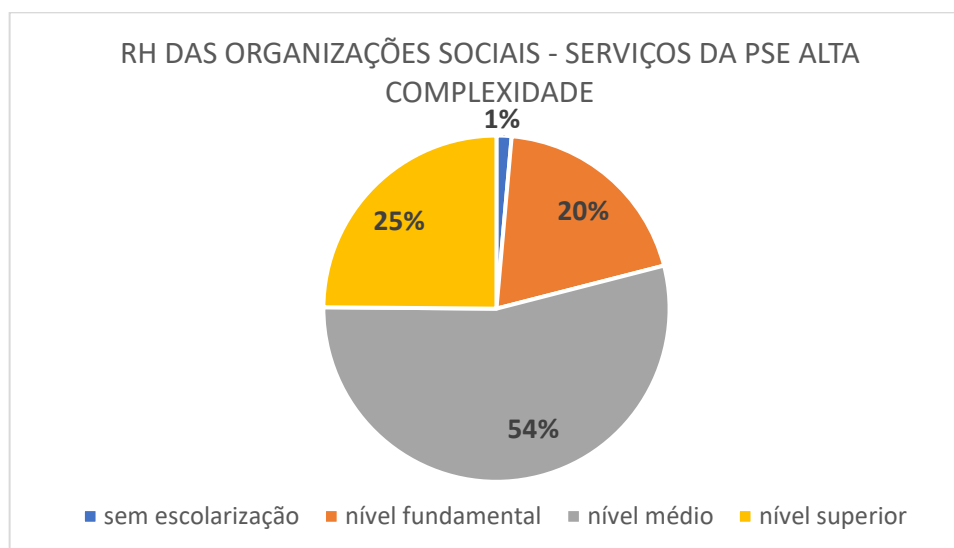


Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

A proporção maior de profissionais sem formação superior na proteção social especial de alta complexidade é ainda mais significativa nas organizações sociais (rede indireta) e suas unidades de casas de passagem; abrigos institucionais; casas-lares; repúblicas e residências

inclusivas. Dos/as 29.854 trabalhadores/as municipais apenas 25% apresentam formação de nível superior (Gráfico 9), nas unidades da rede direta este número é de 30%.

Gráfico 13 – Recursos humanos das organizações sociais nos serviços de proteção social especial de alta complexidade.



Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

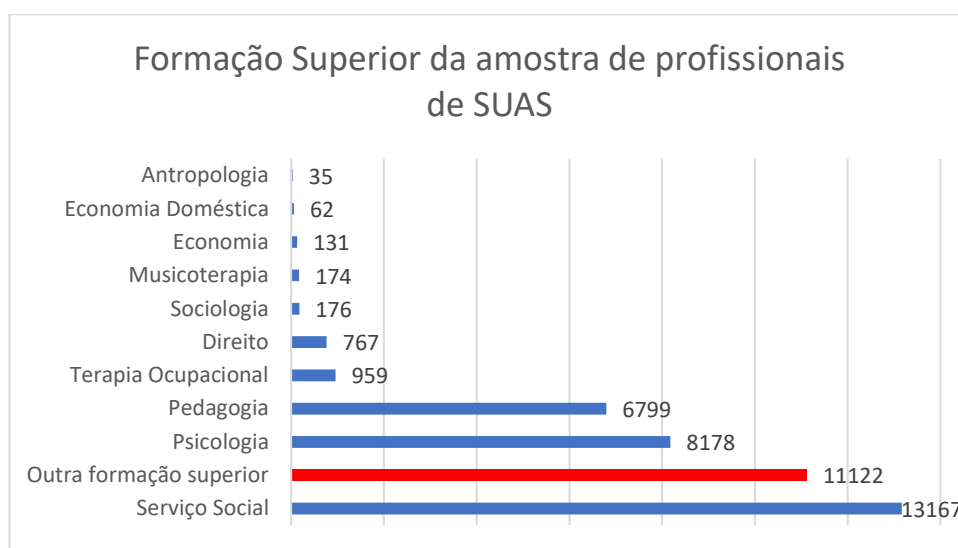
Pela amostragem analisada, foi possível constatar que aproximadamente 80% das/os trabalhadoras/es municipais do SUAS estão realizando suas funções em organizações da sociedade civil (rede indireta) do estado de São Paulo vinculadas ao poder público, inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social, embora nem todas sendo cofinanciadas pelo estado paulista e/ou União. Da totalidade destes/as profissionais, 43% são técnicos/as de nível médio, 14% de nível fundamental, 1 % sem escolarização e 42% possuem nível superior.

Dentre as categorias profissionais de nível superior integrantes do SUAS, conforme a Resolução CNAS nº 17/ 2011, a amostra de pesquisa revelou a presença das formações requeridas para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais, sobretudo assistentes sociais, psicólogas/os e pedagogas/os¹⁹⁶. No entanto, 27 % de trabalhadoras/es inclusas/os no

¹⁹⁶ A Resolução CNAS 17/2011 ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, quais sejam: Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Musicoterapeuta, Pedagogo, Sociólogo, Terapeuta Ocupacional.

sistema PMAS web como de nível superior, fazem parte de profissões não reconhecidas como integrantes do sistema, conforme destaque do Gráfico 10. Esta pluralidade de formações, sobretudo nas gestões estadual, regionais e municipais pode corroborar com o não cumprimento das diretrizes do SUAS, decorrente de uma pouca compreensão do papel do SUAS frente às desproteções sociais presentes na vida da população.

Gráfico 14 – Formação superior das/os trabalhadoras/es do SUAS



Fonte: Elaborado pela autora com base no sistema PMAS web 2021.

Sabe-se que a precisão destes dados pode ser comprometida por nuances que o sistema estadual não captura, como o mesmo profissional se dividir em variados serviços, e/ou diferentes municípios e aparecer mais de uma vez no sistema. Pode haver também profissionais com nível superior de formação contratados para funções de nível médio ou fundamental e vice e versa. Todavia, conhecer estes dados através de seus próprios sistemas, fazer o diagnóstico do capital humano do estado de São Paulo, mapear os perfis de profissionais, identificar as especificidades das equipes que integram serviços e funções essenciais da gestão do SUAS, os tipos de atendimentos, cobertura dos serviços, aquisições e direitos que devem ser garantidos aos usuários e usuárias é imprescindível para a oferta qualificada de ações de educação permanente, explicitando a capacidade de resposta eticamente responsável da gestão estadual de assistência social.

Há que se ter clara a definição sobre de quais conhecimentos teórico-práticos, atitudes, posturas, habilidades, valores e capacidades necessitam os profissionais. E mais ainda de como adquiri-los? Como exercitá-los? Como

tornar as disciplinas facilitadoras para aquisição destes valores coletivos e democráticos? (GUERRA, 2005, p. 153).

Conjuntamente, deve-se perguntar se as metodologias de aprendizagem empregadas nas decisões e estratégias de capacitação da EDESP se caracterizam como de via única, em que o profissional é elemento passivo da relação pedagógica, conforme as críticas de Paulo Freire à educação bancária, ou são ações criativas, envolventes, com oficinas de pesquisa, rodas de conversa, atividades prático-reflexivas e exposições dialogadas. (FREIRE, 1968). “Nessas situações de aprendizagem no trabalho, por via experiencial, é que se encontram muitas das respostas para as perguntas feitas durante o desenvolvimento de um trabalho profissional”. (FERNANDES, 2016, p. 18).

O planejamento de formações e capacitações no âmbito do SUAS, além de ser descentralizado e convergente com o comando único, deve estar atento se estas ações e ofertas estão chegando a todos/as estes/as trabalhadores/as, incluindo profissionais de nível médio e fundamental, que somam 58% do total, segundo o sistema estadual de São Paulo e constituem ocupações reconhecidas pelo SUAS, conforme a Resolução CNAS nº 9/2014.¹⁹⁷ Não obstante, é preciso questionar se as equipes técnicas e dirigentes das organizações sociais, que estão à frente dos mais complexos serviços do SUAS, acessam as ações formativas da EDESP e como o estado tem mensurado este alcance.

É justamente estes questionamentos e avaliações os dispositivos para a aquisição e disseminação do saber, mas a não resposta a estas questões, somada à ausência do Plano Estadual de Educação Permanente com abordagem socio territorial, pode ilustrar um distanciamento da gestão do estado paulista perante às diretrizes nacionais, mais especificamente em priorizar o fortalecimento da profissionalização do SUAS, qualificando os processos de trabalho, enfrentando o voluntarismo, o paralelismo e o uso da assistência social para fins político-partidários, rompendo com a histórica concepção de filantropia, benemerência e caridade, onde a assistência social é concebida como um favor emergencial e eventual. Demonstra, ainda, a falta de proatividade e a não assunção de suas responsabilidades

¹⁹⁷ “A recepção e acolhimento nos serviços, a abordagem social de rua, a realização de atividades cotidianas, programadas ou não, nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, os cuidados nos serviços de acolhimento, o acompanhamento em atividades externas, o preenchimento do Cadastro Único, a entrevista inicial das famílias para inserção em serviços, são algumas das atividades sob responsabilidade dos trabalhadores nível médio. Poder-se-ia dizer, portanto, que a face visível do SUAS para o cidadão usuário é o trabalho realizado pelos trabalhadores de nível médio, que estão muito próximos do cidadão [...] Ao reconhecer responsabilidades desses profissionais, há que se reconhecer a necessidade de qualificação para assunção dessas responsabilidades e para que o direito do usuário de receber uma atenção qualificada, profissionalizada e segura, seja de fato garantido na política de assistência social.” (TORRES, 2014, p. 242-243).

financeiras, técnicas e institucionais, atribuídas pelas normativas nacionais, enquanto ente estadual, ofertando apoio técnico, financeiro e educação permanente aos municípios de sua abrangência.

3.3 ESTRATÉGIAS DE EDUCAÇÃO PERMANENTE FORA DA EDESP

3.3.1 Coordenadoria de Ação Social

Conforme mencionado anteriormente, a promoção de ações de capacitação para servidores/as e trabalhadores/as da política de assistência social nos municípios sempre se configurou como uma prática habitual da SEDS, antes mesmo da criação da EDESP. Estas estratégias foram intensificadas com as nomeações do concurso de Agentes e Especialistas em Desenvolvimento Social, a partir de 2008, carreiras específicas da pasta, coincidindo com a primeira fase de implantação do SUAS entre 2005 e 2015.

Uma estratégia correlacionada com a educação permanente que merece destaque neste período foi a criação da Série Dialogando, que teve início, em 2011, inicialmente apartada da EDESP, formulada pela equipe de proteção social especial de média e alta complexidade da Coordenadoria de Ação Social na sede da SEDS e após um período veio a alcançar também a proteção social básica, amadurecendo o entendimento de referência e contrarreferência entre as proteções no SUAS, contando, posteriormente, com o apoio logístico e operacional da EDESP, principalmente na organização do espaço, a arte do convite, bem como no processo de inscrição, avaliação e certificação de participantes.

Trata-se de um espaço de formação com a produção de encontros gratuitos, as temáticas da área são debatidas por profissionais dos municípios, através de relatos de experiências associados com as dimensões mais conceituais e científicas, trazidas por pesquisadoras/es ligadas/os às Universidades. Os/as atores/as das políticas públicas, nos mais variados territórios, também são parceiros nesta iniciativa, apresentando as normativas atualizadas, portarias e orientações que envolvem a assistência social em suas relações com a intersectorialidade.

A equipe técnica da Coordenadoria de Ação Social é que define o tema, a pauta, o conteúdo, faz o contato com especialistas e profissionais convidados. As inscrições são abertas para o público da assistência social e demais interessados, com carga horária aproximada de 4 horas por encontro mensal. Os encontros presenciais são realizados na capital e após muitos pedidos e reivindicações, de gestoras/es e trabalhadoras/es estaduais e municipais, para que as ações formativas fossem realizadas de forma descentralizada, possibilitando a participação de

profissionais das demais regiões de estado, os encontros passaram a ser gravados e disponibilizados na internet. Com a necessidade de distanciamento social, imposta pela contenção da pandemia do COVID-19, a Série Dialogando passou a ser transmitida ao vivo, com a possibilidade de interações em tempo real, pelo canal da Youtube da EDESP.

É perceptível que esta iniciativa dos/as servidores/as estaduais da sede é legitimada por seus pares, tendo aparecido nos relatos dos/as participantes da pesquisa, com o reconhecimento de que se trata de encontros planejados, qualificados, baseados nos anseios e nas descobertas de profissionais da linha de frente do atendimento à população, o que acaba por aproximar servidores/as estaduais de profissionais dos municípios, favorecendo o trabalho de apoio e assessoria técnica que cabe ao estado.

A gente teve que ousar, que forçar, assim forçar no bom sentido, de desafiar para tentar. Quando o pessoal começou a ver a coisa acontecendo começou a sentir um certo gosto, uma satisfação do que estava fazendo e até de rever o próprio trabalho, de pensar eu faço parte disso que está sendo produzido. Isso foi muito interessante porque aí ficou incorporado, porque hoje se alguém falar: “vamos acabar com a Série Dialogando”, quem falar isso vai apanhar, porque a gente começou a ter contato com as pessoas, a gente saiu um pouco do papel do número, do e-mail e começou a ver o colega do outro lado, o psicólogo o assistente social o pedagogo etc. E a gente começou a se reconhecer e também a ser visto, por que quem são os trabalhadores do estado? a gente não conhece. Assim, pelos municípios, a impressão que a gente tem é que os trabalhadores do estado são inacessíveis e na verdade somos mortais como todos os outros, então este distanciamento ficou menor. (Servidor Estadual 4).

Ademais, com o aprimoramento das tecnologias virtuais, as estratégias tiveram uma continuidade, ou seja, alguns temas foram desenvolvidos por blocos, onde cada webinar abordava um aspecto específico de determinada temática¹⁹⁸, remetendo à noção de percurso ou trilha de aprendizagem construída pelas/os formuladoras/es da ação formativa, que incide na organização e os processos de trabalho.

A Série Dialogando, por exemplo, já é uma ação que ela é conhecida né, ela já foi se aprimorando, então ela já tem uma metodologia consolidada. (Servidor Estadual 5).

Eu acredito que a EDESP é uma ferramenta para que a gente consiga chegar além do que a gente consegue, por exemplo, de você trabalhar com vídeos,

¹⁹⁸ A exemplo das webs conferências disponíveis no canal da EDESP no YouTube:

- Série Dialogando 2020: Acolhimento institucional – Residência Inclusiva em tempos de pandemia, prevenção e cuidados (3 Encontros);
- Série Dialogando 2020: Acolhimento de crianças e adolescentes em tempos de pandemia (8 Encontros);
- Série Dialogando 2020 - Jornada violência doméstica em tempos de pandemia (4 Encontros);
- Vídeos da SEDS sobre a Concepção de Convivência e Fortalecimento de vínculos no SUAS – out 2019 – disponíveis em set/2020: Parceria CAS, EDESP, EGESP. (8 vídeos);

webinars consegue chegar naquele CRAS que a gente não consegue ir o ano inteiro, então é uma ferramenta de educação importante para chegar naquele técnico, que muitas vezes a DRADS não consegue atender. O vídeo que a EDESP produz, o Dialogando, por exemplo consegue atender nesse sentido, quando a gente consegue fazer com que ele assista e tenha um insight para se aprofundar, aí é questão do profissional, questão do perfil do gestor também de querer trabalhar com sua equipe determinados temas, mas depende do tema né, eu acho que aqueles ciclos do Dialogando que teve de Residência Inclusiva foram muito bons, de acolhimento, quem assistiu e quem ficou nas discussões, aquilo acrescenta no crescimento profissional, e está lá gravado, isso que eu acho interessante hoje você pode ir lá e assistir se você perdeu naquele dia tem como voltar. (Servidor Estadual 3).

Nessa perspectiva, a Série Dialogando se tornou um espaço institucional que estimula a reflexão sobre a ação, a horizontalidade entre os entes federativos, possibilitando a democratização da informação e o aprimoramento do conhecimento técnico-científico para os profissionais do SUAS de todo o estado, além de estudantes universitários/as de Serviço Social, Psicologia, Ciências Sociais entre outros. Como produto deste trabalho, as/os palestrantes que participam dos encontros elaboram artigos baseados em suas apresentações durante a Série Dialogando, o intuito é que estes textos sejam reunidos em cadernos organizados pela SEDS. (SÃO PAULO, 2016).¹⁹⁹

Entretanto, participantes da pesquisa propõem um melhor encaminhamento para os encontros, ou seja, ao abordar temas complexos a Série Dialogando deixa a sensação de que o tempo de debate não foi suficiente, sendo assim, a proposta é de uma organização mais razoável no pós-encontro, avaliando a necessidade de continuidade das reflexões, desenvolvendo as temáticas em patamares progressivos para um aproveitamento mais assertivo, aprofundando os debates nos pontos mais sensíveis identificados pelos municípios de diferentes portes e contextos e para isso, é essencial o apoio não somente operacional, tecnológico e administrativo da EDESP, mas também o apoio nos conteúdos e resultados, a provocação é para que a Escola se aproxime cada vez mais do alcance do objetivo para a qual foi criada.

Há ainda, na percepção dos/as entrevistados/as, o reconhecimento de que servidores/as estaduais produzem importantes saberes no âmbito da sede da SEDS, apontando como exemplo recente os materiais orientativos, cartilhas, notas técnicas, produzidos de forma rápida e ágil pelas equipes da CAS, com a participação das DRADS, no enfrentamento da pandemia do

¹⁹⁹ O caderno publicado foi: SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social. Cadernos de Estudos EDESP: Assistência Social em Debate – Série Dialogando 2016. Escola de Desenvolvimento social: São Paulo, 2017. Os demais cadernos não foram publicados por falta de recursos financeiros, prioridade política e organização administrativa, apesar da EDESP ter colhido os artigos científicos de participantes da Série Dialogando, conforme relatos de integrantes das entrevistas, que sugeriram que este material poderia estar disponibilizado ao menos no site da SEDS, como produto do trabalho realizado.

COVID-19, bem como as 06 web conferências “SUAS para as novas gestões” na transição de governo municipais, contando com o apoio da EDESP, que contribuíram sobremaneira com a condução do apoio técnico neste período.

Eu avalio que a gente tem, com criatividade, possibilitado a criação destes espaços. Eu analiso que a Secretaria, como instituição, ela ainda não tem essa percepção, essa prioridade, de que ela deve ser a provocadora, aquela que vai dar as condições, os instrumentos necessários para que, de fato, a gente possa, o estado de São Paulo, produzir conhecimento, a partir da ação desses trabalhadores, sejam eles do estado e também no âmbito dos municípios. Então a gente tem alguns espaços que colaboram e caminham nesse sentido, mas assim avalio que estão ainda um tanto quanto subaproveitados dentro da Secretaria. (Servidor Estadual 4).

Assim, estas iniciativas e espaços de produção de sentido à regulamentação do SUAS estão subaproveitados no estado de São Paulo, porque faltam maiores instrumentos, investimentos e condições disponibilizadas pela gestão da SEDS para a criação de mais espaços de produção de conhecimento racional, a partir da ação de trabalhadores/as nos territórios.

3.3.2 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social²⁰⁰

A implantação do SUAS colocou em evidência um novo formato de atualização e renovação das práticas profissionais no âmbito da política pública de assistência social, neste sentido, um importante destaque acerca das estratégias de educação permanente, independentes da EDESP, é a formação e atuação do Grupo de Estudo e Capacitação Continuada de Trabalhadores do SUAS (GECCATS) da DRADS de Franca, tendo aparecido nas falas de todas as pessoas participantes da pesquisa de campo, quando questionadas sobre a existência de experiências inspiradoras que implicam os/as trabalhadores/as estaduais e municipais como protagonistas nas mudanças a serem efetivadas para a consolidação do SUAS.

Eu acho que assim o GECCATS pode ser um exemplo de iniciativa para os demais municípios e regiões e sobre como fazer isso, na verdade eu penso que talvez dependeria mesmo do comprometimento do estado (no caso a Secretaria) com a questão da educação permanente, tanto para os profissionais das DRADS, como dos municípios. (Servidora Estadual 1).

Franca mesmo eu acho que é um super mega exemplo [...] e eu acho que ninguém tem nesse sentido já formalizado, sistematizado, algo já muito consolidado, porque esta é a questão né, para não ficar algo isolado né, tipo fragmentado, pontual. (Servidora Estadual 2).

²⁰⁰ Parte deste item foi sintetizado no artigo “A articulação regional criando processos de formação e desenvolvimento profissional: a experiência do GECCATS”. Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), 2019.

Acho que as experiências como as de Franca, acho que as nossas, e as que teve, é o que nos motiva a achar que esse é o caminho para a educação permanente, de você estar mais próximo dos municípios, você estar mudando a realidade, muitas vezes uma fala sua, uma atuação que você faz dentro de uma reunião muda as perspectivas. (Servidor Estadual 3).

[...] temos outras iniciativas aí como na referência das Diretorias Regionais, o GECCATS, que então vai produzir um outro modelo de trabalho, de formação continuada, de uma forma participativa, onde os municípios também atuam, não só como expectadores da atividade, mas também como construtores dessa agenda, desse planejamento, desse conteúdo e também acho que é muito interessante. Estou falando com a criadora, mas pelo que eu pude participar é muito interessante, de usar outras metodologias, que não apenas aquelas tradicionais para formação, então usando os recursos de dinâmica, trabalho em grupo, a parte lúdica com um grupo muito rico. (Servidor Estadual 4).

Eu acho que vocês aí em Franca tem uma experiência fantástica né, eu acho que a EDESP precisa voltar para o território presencialmente quando acabar a pandemia, visitar esses núcleos que já existem né, como é que eles estão estruturados, se já tem regimento ou não, eles vão servir de modelo para fomentar os núcleos em outras regiões que não tem né, [...]eu penso que deveria ser assim vocês serem convidados para ir nesses outros, nessas regiões, apresentar como é que a estrutura do grupo de vocês. (Servidor Estadual 5).

Eu consigo ver vários GECCATS nos municípios, vários núcleos discutindo e amadurecendo isso que vocês estão há muitos anos. Eu tenho certeza de que vocês foram amadurecendo isso e vocês tiveram os mesmos desafios que a gente, [...] desafios políticos, eu tenho certeza que dentro do GECCATS vocês tiveram ali trabalhadores muito engajados que sumiram, porque vão chegar pessoas nesses grupos para minar, mas chegarão também os resistentes, mas vão chegar pessoas também que vai dar luz para aquilo, para os diálogos e esses diálogos vão... o terreno vai sendo, eu falei em lapidar, mas vai ser jogado sementes e isso vai florescer, isso vai dar frutos, mas isso leva tempo, a raiz precisa germinar e para germinar leva dias e não é de uma hora para outra, precisa de tempo e de um processo para isso acontecer e eu vejo isso eu vejo essa experiência do GECCATS. (Servidora Estadual 6).

O grupo foi criado no ano de 2009, após um processo de capacitação descentralizada, desenvolvido pela SEDS em parceria com a Fundação Vanzolini, voltado às/aos trabalhadoras/es do SUAS em todo o estado de São Paulo, com o objetivo de implantação e aprimoramento dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), processo este que teve início e fim no mesmo ano.

Na ocasião, as assistentes sociais do Núcleo de Avaliação e Supervisão da DRADS de Franca propuseram às/aos trabalhadoras/es da Proteção Social Básica e das gestões dos 23 municípios abrangidos por esta regional a formação de um grupo de estudo como forma de aprofundar as reflexões desencadeadas nesta capacitação e manter um processo contínuo de estudo para preparar estas equipes para a etapa da política de assistência social que se iniciara.

Como evolução, o modo de funcionamento do GECCATS foi se aperfeiçoando, as interlocuções pontuais com as/os trabalhadoras/es da Proteção Social Especial trouxeram a necessidade de ampliação de suas ações para o conjunto das proteções sociais, integrando trabalhadoras/es e coordenadoras/es dos CRAS e CREAS.

Assim, o GECCATS foi gestado em um momento bastante incipiente do processo de institucionalização do SUAS no país, quando se buscava construir caminhos para a implantação efetiva dos CRAS em uma região composta predominantemente por municípios de pequeno porte, onde a sensação de isolamento profissional é presente e os processos de capacitação bastante escassos. (FERREIRA, 2015).

Via de regra, os municípios de menor porte populacional demandam maior apoio técnico das equipes estaduais, pelas características e condições institucionais mais frágeis que os municípios de médio e grande porte, outrossim, tal atribuição da gestão estadual está claramente garantida nas regulações do SUAS. Reconhecendo esta responsabilidade de apoio técnico, uma das grandes motivações para a formulação do grupo foi à necessidade de maior aproximação da equipe do estado, representada pelas profissionais da DRADS, com as dos municípios, muito embora esta iniciativa das trabalhadoras da Diretoria Regional não tenha tido correspondência a nenhum plano ou orientação da SEDS. (FERREIRA, 2015).

É uma questão restrita a DRADS de Franca que é o grupo GECCATS, que já tem aí uns 11 anos, é um grupo composto pelos profissionais do estado e dos municípios, mas não foi instituído pela Secretaria e sim pelos trabalhadores. (Servidora Estadual 1).

Naquele momento, todas as dúvidas advindas das prerrogativas do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) pairavam sobre as equipes e a tradicional forma de supervisão e assessoria do estado de São Paulo, até então organizada e difundida de forma verticalizada e fiscalizadora, mostrou-se insuficiente. Dessa maneira, havia o consenso que a implantação de um sistema público exigia inovação, produção coletiva e mudança da tônica da supervisão do estado, no sentido de deslocamento do poder instituído na cultura da SEDS.

Há, portanto, uma ideia inerente à problematização e que diz respeito à produção de mudanças ou ‘soluções’ parciais e contingentes, mas nem por isso, menos importantes e significativas como experiência coletiva de trabalhadores, usuários e educadores. Mudanças capazes de produzir deslocamentos nos modos de exercer o poder e de produzir os saberes necessários para o SUAS. Afinal, não se trata de “política pobre para pobres”. Trata-se de construir, pelo trabalho vivo em ato, uma política pública à altura da dignidade dos usuários. (FERREIRA, 2015, p. 166).

Isto posto, o grupo se estruturou com o objetivo principal de propiciar um espaço privilegiado de trocas de experiências, estudo e reflexão acerca dos processos de trabalho no SUAS, de forma participativa, horizontal, descentralizada e intergovernamental, tendo como base as legislações e documentos de orientações existentes. Os debates e discussões partem da reflexão sobre a realidade da gestão do SUAS, do provimento dos serviços e benefícios às/aos usuárias/os, das vivências, dos saberes acumulados, da promoção da troca, do diálogo, do compartilhamento e das necessidades locais existentes para então poder formular estratégias que podem ajudar a minimizar os problemas, sem desconsiderar tanto os aspectos institucionais, quanto os aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais dos territórios. (BRASIL, PNEP, 2013).

Ao longo dos seus doze anos de existência, o modo de funcionamento do GECCATS foi se aperfeiçoando ao ponto de contar com um regimento interno construído coletivamente e atualizado sistematicamente, no qual se definem as condições necessárias para o cumprimento dos objetivos do grupo: participação das/os trabalhadoras/es gestoras/es; representação por porte de municípios; forma de desenvolvimento dos temas; encontros regionais mensais; encontros descentralizados; comissões organizadoras para cada encontro; comissões temáticas de estudo em sub-regiões sistemáticas, comunicação, avaliação, entre outras.

Os encontros regionais acontecem mensalmente e são desenvolvidos temas específicos que são propostos a partir das necessidades emergentes da prática profissional cotidiana, apontados pelas/os participantes do grupo como prioritários. Todavia, são consideradas também as temáticas propostas de maneira individual, uma vez que “a intenção do grupo é reconhecer a legitimidade e operacionalizar estudos de forma democrática e participativa”. (GECCATS, 2011, p. 04).

Todo o processo é mediado pela problematização, reflexão das vivências e valores, comunhão dos saberes, em consonância com a perspectiva da educação permanente. É possível afirmar que, ao fomentar encontros e trocas profissionais, buscando a qualidade dos serviços e o aprimoramento dos processos de trabalho, o GECCATS exercita a gestão democrática e participativa, pois o grupo está estruturado em bases horizontais: “estando todos os membros em situação de paridade, tendo voz e a opinião de igual valor”. (GECCATS, 2011, p. 04). Acredita-se que a construção coletiva de situações problemáticas supera a hierarquização e aproxima as experiências das equipes, com o aprendizado e a finalidade do trabalho. (FERREIRA, 2015).

Participam do grupo, gestoras/es e técnicas/os de nível superior de 23 municípios e da DRADS, totalizando 76 profissionais: assistentes sociais, psicólogas/os, pedagogas/os e

terapeutas ocupacionais, categorias profissionais que compõem o SUAS, lotadas/os nos CRAS, CREAS e Órgãos Gestores dos municípios desta região, o que certamente favorece maior aproximação das equipes profissionais, para a formulação de respostas às dificuldades que emergem no cotidiano dos processos de trabalho. (BRASIL, 2013).

Esse esforço de incorporar a interdisciplinaridade é essencial a uma perspectiva pedagógica que pretende qualificar trabalhadores que atuam no contexto de equipes multidisciplinares e que cotidianamente mobilizam processos laborais e práticas profissionais que lidam com contextos de vida experimentados por indivíduos e famílias, cuja compreensão não é possível por meio da perspectiva de disciplinas isoladas. (BRASIL, 2013, p. 17).

O grupo conta com a participação e coordenação de duas assistentes sociais da DRADS, que incorporam esta atividade como parte da rotina diária de trabalho, suas atribuições específicas no GECCATS são:

- I- Sedar as reuniões das comissões organizadoras e, alternadamente, os encontros;
- II- Planejar junto com as comissões organizadoras os encontros centrais e descentralizados;
- III- Fomentar iniciativas de capacitação e participação;
- IV- Apoiar as comissões organizadoras dos encontros;
- V- Arquivar as documentações e registros;
- VI- Encaminhar pautas, bibliografias, relatórios, avaliações e outros materiais disponibilizados nos encontros para as/os gestoras/es e participantes do grupo. (GECCATS, 2011, p. 4).

A admissão de participantes é realizada mediante inscrições, duas vezes ao ano, sendo respeitada a representatividade de cada município, ou seja, o número de participantes é definido de acordo com o porte da cidade, o nível de formação e a lotação no CRAS, CREAS ou Órgão Gestor da Assistência Social. Estas regras refletem o zelo pelo foco do grupo, face ao risco de rotatividade de integrantes podendo prejudicar a continuidade dos processos de estudo.

Para cada encontro é instituída uma comissão organizadora que divide responsabilidades de forma que o grupo prime pelo “caráter democrático e participativo, além de propiciar dinâmica pedagógica de aprendizagem de condução de atividades coletivas, já se traduzindo em processos que agregam à competência profissional”. (GECCATS, 2011, p. 4).

As comissões organizadoras são compostas por representantes de no mínimo dois municípios da região administrativa, juntamente com a equipe da DRADS em forma de rodízio, ou seja, a lógica adotada é que através de revezamento todos os municípios componham a comissão organizadora ao menos uma vez por ano. (GECCATS, 2011).

Compete à comissão organizadora a preparação do encontro, a organização dos materiais e equipamentos necessários, a divulgação (folder/boletim) e a relatoria dele. Nestes doze anos foram debatidos importantes assuntos, todos relacionados intrinsecamente ao trabalho desenvolvido na política de assistência social e, para isso, ocasionalmente o grupo contrata especialistas para aprofundar as temáticas, sempre com o intuito de trazer novas perspectivas de trabalho com indivíduos e famílias usuárias dos serviços públicos socioassistenciais.

O GECCATS é diferente porque se consegue fazer mesmo com poucas pessoas, consegue fazer, organizar e estar junto com os municípios nessas capacitações [...] o grupo conseguiu ter alguns encontros *on-line*, tentou adaptar a este novo movimento, o remoto, então é possível, vai muito da vontade política dos profissionais de fazer a diferença e também a participação dos municípios, porque só o estado sozinho não teria dado certo, tem muito apoio dos municípios, é um espaço que a gente percebe uma posição horizontal da equipe do estado com as equipes dos municípios que faz mesmo uma diferença. (Servidora Estadual 1).

As atividades de cada encontro conciliam explicações, apresentações, dinâmicas, trabalhos em subgrupos e em comissões, estudos sociais e relatos de boas práticas “sendo desenvolvidas em um processo de interdependência e complementariedade, potencializando a assimilação do conteúdo abordado”. (GECCATS, 2011, p. 5).

Ao final de cada encontro é realizada uma avaliação, visando levantar indicadores de aproveitamento quanto ao conteúdo, ao planejamento, à organização, às metodologias adotadas, à relevância do tema para o trabalho desenvolvido, à estrutura física, ao comprometimento pessoal, bem como resultados efetivos de aprendizagem, o que permite reconduzir os trabalhos e dar novos direcionamentos aos encontros, quando necessário. (GECCATS, 2011).

Os dados das avaliações são compilados pela equipe da DRADS e socializados com o grupo. Aspectos como assiduidade, contribuições de cada membro, relatos de aplicabilidade da metodologia e resultados das atividades também servem como dimensão da avaliação do desempenho do próprio grupo. Ao final de cada ano é realizado um encontro específico para avaliar as atividades realizadas durante todo o ano e planejar as reuniões para o ano subsequente. (GECCATS, 2011).

O GECCATS conta, ainda, com uma Comissão de Ética cuja criação resultou da necessidade de os integrantes participarem do grupo de forma comprometida. Esta comissão é permanente e tem por finalidade, além de incentivar a ética na sua prática cotidiana e promover a corresponsabilidade pelo GECCATS, difundir o regimento interno que dispõe sobre a forma de funcionamento do grupo.

Este grupo, utiliza a estrutura da DRADS de Franca e conta com a participação e coordenação de duas profissionais, os municípios apoiam o grupo no fornecimento do lanche, cabendo àqueles que compõem a organização de cada encontro esta responsabilidade. Desta forma, ocorre a otimização de recursos humanos e materiais já existentes para as atividades do GECCATS, contudo, considera-se fundamental agregar investimentos financeiros direcionados a educação permanente para potencializar especificamente as ações como estas, sobretudo para o pagamento de especialistas, estudiosas/os da área e pesquisadoras/es que contribuem com o aprofundamento dos debates no âmbito do grupo e que, quando é possível, são custeados pelos municípios participantes.

De acordo com a PNEP, a educação permanente “não se confunde com os modelos tradicionais de educar por meio da simples transmissão de conteúdos” (BRASIL, 2013, p. 17), dando autorização para afirmar que o GECCATS, ao seu modo, possibilita o aprendizado contínuo, trazendo repercussões positivas para toda a região, pois as/os profissionais que atuam na assistência social ganharam um espaço onde trocam experiências, discutem os conceitos da política de assistência social, sendo possível construir novos conhecimentos e desenvolver um trabalho mais assertivo que pode culminar na prestação de serviços com mais qualidade para a população.

Por conseguinte, o GECCATS vem se fortalecendo cada vez mais como um espaço de proximidade das técnicas do estado de São Paulo e municípios, no qual ocorre um processo de apoio mútuo, o que permite a horizontalidade entre estes entes federados, obedecendo ao que é definido pela Constituição Federal (1988) e normativas do SUAS quanto à participação dos três entes na construção do sistema, em um contexto de transição que implica em “muitos desafios, mas também em oportunidades de criação e inovação, que dependem da intensificação do debate, do enfrentamento de resistências e da necessária conquista de adesões e formação de consensos”. (BRASIL, 2008a, p. 44).

O GECCATS integra gestoras/es e trabalhadoras/es da proteção social básica e especial, facilitando o exercício do trabalho interproteção e realiza uma forma de educação permanente, não a forma estruturada e totalmente desenhada nas legislações, mas que possui continuidade e metodologia participativa, fazendo valer a premissa de que a educação permanente não se reconhece como um modelo engessado “de formação e capacitação de pessoas, baseados na apartação dos que pensam, dirigem e planejam, dos que produzem, operam e implementam. Ela também não admite a hierarquização e a fragmentação disciplinar do conhecimento e dos saberes”. (BRASIL, 2013, p. 17).

O que se procura fortalecer com esta experiência de articulação regional são as estratégias coletivas, tanto na sua maneira de planejar e conduzir os encontros e os processos de aprendizagem, como nos conteúdos que o GECCATS dissemina, porque há o entendimento das equipes envolvidas que dessa forma é possível enfrentar determinadas situações de desproteção social e vislumbrar estratégias de fortalecer a política pública da assistência social.

A gente percebe que este espaço é bem valorizado pelos técnicos dos municípios, principalmente de pequeno porte, que geralmente os profissionais ficam mais isolados, então o GECCATS, ele tem essa questão de aproximar mesmo os municípios e trocar experiências entre eles, de acordo com a região e com o porte, é um espaço muito importante porque além de ser um espaço de discussão, reflexão sobre o trabalho, é um espaço de luta, porque a gente tenta aí fazer umas ações no coletivo, para que estas ações impactem especialmente nos municípios. (Servidora Estadual 1).

No último encontro de avaliação do GECCATS, em 2019, foram pontuadas melhorias a serem implementadas, como, por exemplo, comissões específicas de estudo nas quatro microrregiões existentes, que ficam limitadas pelos poucos profissionais que compõem as equipes de referências nos municípios da região. Outro ponto a ser aperfeiçoado é a atuação das/os participantes como multiplicadoras/es dos conteúdos do GECCATS nos municípios, bem como a ampliação do financiamento do estado de São Paulo especificamente para ações deste tipo.

Nesta perspectiva, a implantação da educação permanente no SUAS exige novas formas de gestão de trabalho, que implica na ampliação do número de trabalhadoras/es nos municípios e estado, através da realização de concurso público, elaboração de planos de carreira, melhoria das condições de trabalho com remuneração compatível, entre outras, dando materialidade ao que propõe a NOB-RH/SUAS (2006), uma vez que os recursos humanos se constituem na “tecnologia básica” do SUAS.

Para que o processo de educação permanente previsto na PNEP (2013) se consolide por completo é preciso uma série de iniciativas conjuntas, envolvendo o financiamento e a participação de todos os entes federados, das universidades e das organizações sociais públicas diretas e indiretas. Por outro lado, não se pode negar que o GECCATS, ao possibilitar esta mobilização e articulação regional executa, de uma forma particular, o papel atribuído à gestão estadual de fomentar capacitações de atualização técnica, além de pactuar e disseminar conteúdos para os trabalhadores do SUAS. (BRASIL, 2013).

O processo de capacitação/educação permanente pode e deve ser organizado de modo a favorecer o encontro dos municípios com realidades semelhantes e com proximidades geográficas. Esse desenho minimizaria o sentimento de

isolamento dos municípios de pequeno porte e fortaleceria a criação de espaços de debate contínuo entre trabalhadores do SUAS. (RIZZOTTI, 2015, p. 15).

Na pesquisa de campo, foi possível observar que outras regiões do estado de São Paulo se espelham na atuação do GECCATS para organizar e executar seus processos de capacitação e troca de experiências.

A gente tenta produzir um evento, uma oficina, um workshop, trazer pessoas para falar da própria secretaria ou de fora, mas isso não é permanente são ações pontuais [...] já demandei várias vezes para a EDESP pautas da nossa região, pedindo para que eles nos auxiliem em trazer alguém para falar, para organizar junto com a gente, existe essa referência da escola, mas, ao mesmo tempo, a gente também caminha um pouco que na raça, do jeito que consegue, [...] tento sempre trazer parceiros para desenvolver esses temas [...] trazendo palestras de forma gratuita, o município paga um palestrante ele as vezes socializa essa palestra para os outros municípios, a gente tem essa configuração [...] Aí o parceiro ele fala ó eu tenho essa pessoa aqui, aí a gente faz um evento, um workshop, ano passado foi muito bom e nos outros anos também. (Servidor Estadual 3).

Tem sim outras experiências em outras DRADS que a gente acompanha de longe, [...] que se inspiraram no grupo de Franca para poder ter suas experiências, é possível sim, mesmo com o RH defasado, é possível porque antes na DRADS eram mais profissionais agora estamos só duas então na medida do possível a única coisa que a gente assim não deixou morrer é o grupo de capacitação [...] a gente faz porque tem responsabilidade e compromisso com o nosso exercício profissional, então eu creio que em outras DRADS, o pessoal que não vai fazer, às vezes não é pela falta de vontade, é pela falta de recursos que a secretaria não proporciona para que de fato aconteça essas experiências em outras regiões. (Servidora Estadual 1).

Os/as participantes da pesquisa reconhecem vários mecanismos importantes de disseminação de conteúdos do SUAS e construção de conhecimento, como por exemplo, o início de oficinas temáticas focadas em grupos de profissionais da região de Campinas, nominados como InterCRAS e InterCREAS, que garantem maior inserção de apoio técnico estadual junto aos municípios daquela região. O interessante desta experiência é que a iniciativa partiu de um grupo de 05 municípios que conheceu o trabalho do GECCATS e provocou para que a DRADS replicasse a experiência, possibilitando uma pactuação de fluxos de atendimentos nesta região, bem como a construção conjunta de instrumentais de trabalho socioassistencial. A referida ação regional ainda não está enraizada neste território, de acordo com as informações da equipe técnica, por problemas de descontinuidade ocasionados por defasagem de recursos humanos e incipiente mobilização regional, mas trata-se de uma demanda que está em pauta para que municípios e DRADS possam construir caminhos coletivos para o seu atendimento.

Com a adoção de medidas de distanciamento social, para o controle da contaminação pelo Covid 19, outras abordagens foram aprimoradas, como a produção de vídeos tutoriais produzidos pela DRADS de Araraquara, contendo explicações que facilitam o preenchimento de sistemas estaduais, como por exemplo, o Plano Municipal de Assistência Social, podendo ser acessados a qualquer tempo, através das redes sociais. Conjuntamente foram montados inúmeros grupos de WhatsApp por diretoras/es e técnicas/os de DRADS em diferentes regiões (grupos estes de gestores/as, coordenadores/as de unidades de CRAS e CREAS e também de serviços e programas específicos) onde são postadas diversas ações, ideias, experiências, dúvidas e aprendizados adquiridos no cotidiano do trabalho social em tempos de pandemia.

Olha eu acho que com a pandemia a gente viu muitos municípios se reinventando, então eu acho que, por exemplo, você fazer vídeos para serviços foram fenomenais, não é uma educação permanente né, é uma forma de se comunicar com o seu usuário e de forma constante, agora de DRADS eu tenho como referência o GECCATS [...] tentei inicialmente a gente fazer uma articulação para que a gente conseguisse trazer supervisões externas, mas não conseguimos, não consegui, é interessante porque quando era presencial eu conseguia, remoto eu não consegui. (Servidor Estadual 3).

O cuidado que se deve ter neste tipo de abordagem por vídeos é que a educação permanente é uma via de mão dupla, onde profissional que ensina também aprende e vice-versa, ou seja, as iniciativas de capacitação não podem ser baseadas na simples transmissão de conteúdo, algumas delas com conteúdo de treinamento prescritivo hierárquico para territórios distintos, assim, considera-se que a disseminação de vídeos são estratégias complementares aos processos de reflexão crítica, de articulação entre saberes, diálogos, história e cultura. Ademais, é preciso levar em consideração que as diretrizes da NOB RH indicam que a política de capacitação deve ser sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada. (FERREIRA, 2010, p. 11).

Em concordância com Nogueira (2011), a capacitação, envolvendo a instrumentalização de pessoas para uma melhor inserção em uma dada área profissional, está inclusa no processo de formação para a reflexão crítica, que, para além da difusão de informações, técnicas e modelos se ocupa em fixar uma perspectiva, ou seja, estabelecer parâmetros intelectuais, éticos e políticos, sendo estes parâmetros mais decisivos do que a difusão de técnicas e procedimentos gerenciais.

De modo geral, os/as servidores/as estaduais reconhecem os equívocos ocorridos em práticas de diferentes DRADS, que não foram bem-sucedidas, no que tange a estas ações coletivas de apoio técnico e capacitação continuada, geralmente pela ausência de respaldo institucional para a implantação de processos de educação permanente, por problemas de

planejamento, excesso de burocratização, rotatividade de diretores/as, posturas hierárquicas e autoritárias perante os municípios e baixa articulação regional.

Algumas outras DRADS tentaram repetir algum modelo nesse sentido do GECCATS, mas tiveram mais dificuldades de permanecer este planejamento, até possivelmente porque algumas DRADS partiram de um pressuposto de que a própria DRADS teria que coordenar toda a ação e aí ela não conseguiu criar e agregar novos atores, gestores, trabalhadores e usuários, enfim dentro dessa construção, então a gente fica muito dependente da estrutura e como há muita alternância das pessoas que ocupam o cargo de direção nas Diretorias acaba não tendo continuidade, inicia e morre num curto prazo, as vezes em poucos meses ele perdia essas iniciativas. (Servidor Estadual 4).

Você tem que estar estimulado para você pensar em uma educação permanente, DRADS e municípios, você precisa de tempo, de vontade e tendo uma rotatividade você quebra isso. [...] em 12 anos que eu estou na secretaria tivemos 8 diretores, então isso realmente desestimulou, porque a gente seguiu na unha né, os poucos que nós tínhamos lá e porque a gente realmente acredita na política, quer realmente fazer o negócio acontecer, mas tem DRADS que não é assim, tem um funcionário ou dois, ele nem pensa em fazer isso, ele pensa em só resolver o problema que aparece, em um e-mail que ele tem que dar resposta para amanhã [...]. Então eu acho que é difícil, realmente é difícil, você conseguir atender essas demandas do município e fazer se concretizar em ações, capacitações. (Servidor Estadual 3).

A escassez de recursos humanos, a sobrecarga e a diversidade das demandas de trabalho (relatadas no Capítulo II) é uma queixa recorrente nas entrevistas, este quadro é apontado como um fator impeditivo de uma dedicação mais aprofundada aos estudos, à articulação regional, ao apoio técnico mais sistematizado, reconhecendo a necessidade das DRADS e a sede da Secretaria contarem com técnicos/as especializados/as para capacitações em temáticas específicas, naquele assunto em que o/a servidor/a detém maior domínio e conhecimento, podendo contribuir de forma mais efetiva com as iniciativas formativas de execução da pasta, independente de qual setor ou região atua.

Eu acho que poderia aproveitar esses profissionais que estão na CAS, aproveitar essa experiência que eles já têm e juntos poderia começar aí outras metas, outras saídas para essa educação permanente, é diferente do profissional da DRADS, que a gente não consegue se especializar em nada, mas a equipe da CAS tem um profissional para cada programa, para cada serviço, então acho que poderia ser dessa forma. As DRADS, claro, que tem muito que contribuir, a gente precisava ter mais recursos humanos dentro das DRADS e da sede eu creio, para poder dar conta da educação permanente. (Servidora Estadual 1).

Para você se apropriar de um conteúdo você precisa, por exemplo, estar vendo ou fazendo um curso, de forma focada. Você não pode estar no curso e atendendo um município, enfim, então eu acho que essa questão de a gente ter hoje nas diretorias, de forma generalizada, poucos funcionários é o que pesa.

A gente também participa do processo né, compreender essa dinâmica é preciso, [...] e a gente fica pelo meio sem estar amparado, porque assim quando o município tem dúvida é a nós que eles recorrem, então a gente precisa estar também subsidiado o tempo todo para que a gente também tenha elementos para ajudá-los, não, para atendê-los. (Servidora Estadual 2).

Um ponto consensual entre as/os servidoras/es da SEDS, mais precisamente as/os que atuaram como docentes no Programa Capacita SUAS do estado de São Paulo²⁰¹, é a necessidade de um envolvimento maior das DRADS com os processos formativos da SEDS, desde a concepção à avaliação da capacitação, haja vista que são elas o principal ponto de referência para impulsionar a disseminação da informação e trocas de experiências entre os municípios, neste sentido, profissionais das DRADS também têm um importante potencial para dar continuidade e aprofundamento da aplicação dos conteúdos.

Assim como nós das DRADS, também eu acho que a gente precisa ser mais ouvido né, a EDESP propõe várias coisas, a gente participa, acha interessante, mas eu acho que precisa estar mais próximo e ser mais ouvido e eles precisam entender qual é a nossa expectativa para que essa educação permanente venha convergir com a nossa necessidade né, a nossa necessidade de aprimoramento do SUAS. (Servidora Estadual 2).

Esta constatação possibilita afirmar que a EDESP deve estreitar suas relações com as DRADS para apreensão das demandas regionalizadas, podendo iniciar por reuniões de macrorregionais, dando abertura ao processo de descentralização de execução das ações formativas, não no sentido de repassar mais atribuições às equipes dos territórios, sabendo da precariedade de recursos humanos, mas construindo o planejamento de patamares formativos em conjunto com as regionais, lócus privilegiados de escuta de gestoras/es, trabalhadoras/es e agentes do controle social municipal.

A EDESP, em alguns momentos do percurso dela, a EDESP tem quase 9 anos muito novinha, teve uma proximidade com as DRADS, eu acho que cresceu essa relação e o marco foi o Capacita SUAS. O Capacita SUAS foi um marco na aproximação da EDESP com as DRADS. Só que não conseguiu fazer a segunda etapa do Capacita SUAS, foi feita a primeira etapa e a segunda etapa não se conseguiu por inúmeros motivos né, mas eu digo que o Capacita SUAS foi um marco porque foi uma oportunidade da EDESP estar lá no território. (Servidor Estadual 5).

²⁰¹ Ao atuarem como docentes do CapacitaSuas, profissionais da SEDS elaboraram um documento coletivo, com o objetivo de avaliar o programa de capacitação no estado de São Paulo, reforçando a necessidade de priorização da educação permanente como estratégia fundamental no fortalecimento da gestão regional e no apoio técnico aos municípios. O documento é nominado como: Avaliação Coletiva dos docentes participantes de todo o processo do CapacitaSuas no estado de São Paulo, do ano de 2016.

3.4 A PERCEPÇÃO DE TRABALHADORES/AS ESTADUAIS QUANTO À EDUCAÇÃO PERMANENTE NA SEDS

Ao serem questionados/as sobre a existência de espaços no âmbito do estado de São Paulo, para trabalhadores/as do SUAS, estaduais e municipais, produzirem sentido para tudo o que foi normatizado na área, para refletirem sobre a prática profissional e para o reforço da profissionalização da política de assistência social, servidores/as estaduais, no geral, reconhecem os esforços historicamente empreendidos na SEDS para que as ofertas de capacitação e formação permanente estivessem sempre em pauta, a criação da EDESP é um exemplo destes esforços. No entanto, é unânime a constatação de que estes espaços formais, já legitimados e estabelecidos pela EDESP e demais Coordenadorias da SEDS, através de cursos, seminários, encontros, oficinas, entre outras formas de capacitação, precisam ser adequados ao conteúdo e diretrizes do SUAS e aprimorados nas questões de alcance, qualidade e cobertura da demanda.

Há relatos na pesquisa de campo, sobretudo de servidoras/es da DRADS, de falta de pertencimento, enquanto participantes destes espaços de formação institucionalizados na SEDS, pelo insuficiente incentivo à ocupação destes lugares, acarretado pela total desvinculação da Política de Recursos Humanos (gestão do trabalho) e da EDESP (educação permanente), contrariando a NOB SUAS 2012 no ponto em que há uma associação da educação permanente como uma ferramenta estratégica da gestão do trabalho, para a consolidação do sistema público protetivo. Tal situação é agravada pela sobreposição de ações formativas das diversas Coordenadorias, Gabinete e EDESP, que não se complementam na visão dos/as participantes da pesquisa, além disso, identificam muitas destas ações como contrárias aos princípios e diretrizes do SUAS.

Ao mesmo tempo, apontam a apropriação insuficiente dos conteúdos produzidos pelas ações formativas estaduais que participam e que, muitas vezes, têm como função a multiplicação destes conteúdos, ou seja, precisam replicar a matéria da capacitação na região em que atuam. Tal situação é ocasionada pela desmotivação com os baixos salários; ausência de tempo para o estudo e revisão da prática profissional; atuação mecanizada, burocratizada, improdutiva, em razão da escassez de mão de obra nas regionais e excesso de demandas das mais variadas naturezas, levando em consideração, ainda, os atravessamentos políticos e técnicos que freiam a criatividade e descaracterizam as responsabilidades da gestão estadual com a consolidação do SUAS.

Talvez a gente tenha algo quantitativo muito grande, mas qualitativamente a gente não tem tanto assim. E realmente, eu reconheço, que a EDESP proporciona muitos cursos, e foi como você falou, quem olha de fora fala “nossa, meu Deus quantas coisas vocês têm”, [...] “quanta reunião, quanto curso, quanta web”, mas nem sempre a gente se apropria como deveria. Quantas vezes a gente para pela metade o que está fazendo porque você tem outra coisa para fazer, e aí você acaba priorizando outra, ou você está fazendo e atendendo ao mesmo tempo e aí fica muito superficial eu acho, porque aí para você se apropriar mesmo, para que isso tenha um embasamento, uma sustentação, você precisa ter um foco e aí eu acho que falta muito, essa é minha opinião. (Servidora Estadual 2).

É nítida a constatação dos/as entrevistados/as que trabalhadoras/es estaduais do SUAS são responsáveis por desenvolver os processos formativos com os municípios, além das demais atribuições descritas no capítulo II, e para isso precisam também passar por formação e capacitação nos locais de trabalho. Em certa medida, o GECCATS em Franca, ao ter conquistado a reserva destes momentos específicos de educação permanente nos horários de trabalho, a Série Dialogando, por ter se institucionalizado na sede e o curso de especialização organizado pela EDESP conseguiram garantir estes espaços privilegiados de repensar as práticas no SUAS, mas o aprimoramento da força de trabalho, no âmbito da SEDS de forma geral, fica ainda muito relegado às iniciativas procuradas individualmente por servidores/as estaduais.

A gente vai buscar capacitação nas organizações que estão atuando também em parceria com a Política e a gente se alimenta desses conhecimentos. Então temos pessoas que participam de grupos de estudos na Pós-graduação do Serviço Social da PUC, a gente frequenta, sempre que possível, os cursos do NECA, do Vira e Mexe, então havendo uma possibilidade, inclusive na justiça, de participar de atividades formativas no sistema de garantia de direitos, no Ministério Público e no TJ, que também nos permite atualizar o conhecimento, enfim também temos que pensar muito nos trabalhadores do estado, que também precisam de qualificação. (Servidor Estadual 4).

Segundo Fernandes (2012), este desejo e compromisso que trabalhadores/as assumem no trabalho, de buscar o saber para o exercício de suas atribuições, denota uma responsabilidade com os resultados de suas ações, além de uma disposição interna em compreender o que acontece na realidade em que estão inseridos, para enfrentar os obstáculos e as situações postas na prática profissional. Essa desacomodação pode estar associada aos “desconfortos experimentados no cotidiano de trabalho, à percepção de que a maneira vigente de fazer ou de pensar é insuficiente ou insatisfatória para dar conta dos desafios do trabalho”. (CECCIM *apud* FERNANDES, 2012, p. 485).

Não obstante, é comum servidores/as estaduais sentirem falta de espaços de reflexão destinados especialmente a eles/as, para que possam produzir significado às suas práticas no

SUAS, para a partilha dos saberes e de reflexão sobre situações complexas que enfrentam no cotidiano enquanto representantes do ente estadual, responsáveis pelo apoio e assessoria técnica aos municípios, pela produção de informações de vigilância socio territorial e pelo desenvolvimento de práticas que integram à educação permanente.

A gente não consegue, muitas vezes, parar para fazer isso, eu acho que é um momento que a gente teria que ter entre nós funcionários da Secretaria, de qualificar nosso saber, nossa atuação, porque a cada dia sai uma resolução nova, uma política nova, um programa novo, um serviço novo, e a gente fica um pouco refém de informações, muitas vezes incompletas, e a gente precisaria pensar em alguma dinâmica de realmente uma educação permanente, no sentido de qualificar nossa atuação, e isso com certeza para os municípios também, eu sinto que é uma dificuldade de a gente enquanto estado organizar as demandas dos municípios. (Servidor Estadual 3).

Realmente, a efetivação das responsabilidades do estado no SUAS envolve um programa extensivo de educação permanente para assegurar contínuo desenvolvimento de profissionais estaduais para a realização de suas atribuições com os municípios. Isso quer dizer que trabalhadoras/es estaduais do SUAS são responsáveis por desenvolver processos formativos e para isso precisam também passar por formação e capacitação nos contextos laborais. Conjuntamente, a gestão estadual deve ser municiada com ações voltadas à melhoria da gestão do trabalho, que possam contribuir com a reflexão teórica e política, com vistas à construção de estratégias para a qualificação do trabalho profissional no SUAS.

Neste sentido, falta uma articulação estratégica da EDESP com o Departamento de Recursos Humanos da SEDS, para que as categorias gestão do trabalho e educação permanente estejam de fato interligadas, para promoverem os ajustes e as mudanças necessárias, em face das realidades instituídas, para melhorar o desempenho das ações públicas estaduais na área da assistência social, através de seu corpo profissional de estado, alcançando os objetivos pactuados nacionalmente.

De uma forma geral, a EDESP é vista, pelos/as participantes da pesquisa como um apoio importante na organização e na forma das práticas de capacitação e formação, realizando a mediação destes processos formativos desenvolvidos na SEDS, ou a metodologia, como parte dos/as entrevistados/as preferem identificar, mas ainda falta um caminho a percorrer para que a EDESP se efetive como um locus privilegiado de educação permanente, consolidando o desenvolvimento de profissionais para a qualificação das atenções socioassistenciais no estado de São Paulo.

Existe ainda um entendimento de que “não, a minha área vai fazer, portanto, a EDESP vai fazer a área operacional”, faz também, acho que toda escola faz

a parte operacional né, mas tende a ser mais [...], no início não havia essa compreensão, de que toda essa parte, dita operacional, ela também é uma metodologia né e quando a EDESP cria um plano de ativação para fazer uma ação educativa, ela está criando uma metodologia, quando ela orienta como se fazer. (Servidor Estadual 5).

A escola, sendo um espaço importantíssimo, ela acaba se restringindo muito a uma, eu diria, uma espécie de secretaria pedagógica dos processos né e muito mais preocupada com a forma, do que com o conteúdo e os resultados. Então acho que ainda há muito a se construir dentro da nossa secretaria, nesse ponto de consolidar verdadeiros espaços de conhecimento. (Servidor Estadual 4).

Dentro dessa perspectiva, Nogueira (2011) afirma que as escolas, que se ocupam do governo, assumem características da cultura da época, os aparatos audiovisuais e as transmissões via internet são exemplos disso. A questão que se coloca é que a preocupação com a forma e a quantidade das ações, inevitavelmente constrange a dimensão qualitativa.

De certo modo, a forma fica mais relevante que o conteúdo, condicionando-o: se a questão é transmitir muitas informações em pouco tempo para uma plateia possuída pela urgência prática e pelo imediatismo, não há como deixar de comprimir a qualidade e privilegiar a apresentação, o meio se tornando mais importante que a mensagem. (NOGUEIRA, 2011, p. 181).

A percepção, trazida pelas/os servidoras/es estaduais, de que a SEDS ainda não priorizou a execução de suas atribuições no SUAS, no que se refere à gestão do trabalho e a educação permanente, reverbera a necessidade de requalificar a EDESP, de modo que suas ações cresçam em termos de criticidade e questionamento, sendo inseridas em um plano global e detalhado de formação e capacitação do estado de São Paulo, que retrate o quanto se pretende caminhar na direção da qualidade dos processos educativos. Tal planejamento, deve ser pactuado nas mais diversas instâncias representativas do SUAS, envolvendo trabalhadores/as estaduais e municipais, para que não se configure como uma agenda paralela, sobreposta, fragmentada e descontínua, em relação as agendas próprias da CAS, DRADS, Gabinete e outras Coordenadorias.

Neste sentido, a construção ou atualização do Plano Estadual de Educação Permanente (PEEP/SUAS) precisa ser amplamente participativa, debatida e principalmente descentralizada, apontando quais os responsáveis por cada ação (EDESP, CAS, DRADS ou outra Coordenadoria), as demandas realmente devem ser evidenciadas e atualizadas, em uma construção contínua e processual, chegando tanto nos/as formuladores/as, como nos/as executores/as e participantes das práticas de educação permanente.

Eu sinto que realmente a EDESP e a CAS elas vão precisar se reinventar, na questão do RH eu acho que realmente tem que investir em profissionais que

saibam o que é uma educação permanente e que saibam quais são os objetivos, as metas, as diretrizes e realmente faz com que isso saia do papel [...] então a gente tem que pelo menos ter as metas para poder tentar atingir e medir e depois fazer o porquê não atingiu, o que faltou, e mudar rotas. Eu acho que a gente, muitas vezes, faz na raça, faz do jeito que dá, mas quando a gente está falando em um nível estadual a gente tem que trabalhar com uma ferramenta de avaliação, de verificação, de gestão de tempo, de gestão de qualidade, de gestão de custo e aí a gente tem que fazer isso acontecer dentro da educação permanente. (Servidor Estadual 3).

A pesquisa mostra que há um potencial de implicação das/os trabalhadoras/es da SEDS, nos mais diversos setores, em desafiar suas vivências, com a problematização dos cenários de trabalho profissional, reconhecendo o poder que possuem de interferir na realidade institucional, movimento impulsionador de mudanças necessárias para a consolidação do SUAS no território paulista.

De fato, a educação permanente ocupa um lugar central nos argumentos de servidores/as em defesa da qualidade dos serviços socioassistenciais ofertados à população e a PNEP (2013) defende que a efetivação da educação permanente somente será garantida pela incorporação de uma cultura de pedagogia histórico-crítica pelas/os trabalhadoras/es, neste sentido, é importante um realinhamento de vontades, saberes, valores, e competências que possam convergir em objetivos comuns de aprimoramento profissional e institucional voltados à proteção social da população.

Uma questão importante colocada pelas/os entrevistadas/os, no que tange às práticas formativas da EDESP considerarem as necessidades dos municípios de forma ascendente e democrática, é que o questionário de LNC (Levantamento de Necessidades de Capacitação), embora seja aplicado por um esforço conjunto de equipes, primando pela representatividade das respostas²⁰², é um instrumento iniciante e insuficiente, faltam outras formas de pesquisa, envolvendo os diversos setores da SEDS, a partir destas respostas do próprio formulário. Ou seja, o relatório do LNC deve ser estruturado como um documento norteador para avaliar se realmente as demandas identificadas se transformam em cursos, oficinas, rodas de conversas, entre outras formas de capacitações e, principalmente se estas ações são pontuais ou continuadas.

Para Fernandes (2012), a bagagem essencial de um projeto institucional de formação, não é constituída por uma coleção de cursos e palestras que repetem conteúdos de leis, nem mesmo pelas técnicas apreendidas na organização destas ações, mas pela flexibilidade crítica

²⁰² Este ano de 2021, pela primeira vez, houve uma orientação de ouvir os municípios conforme o recorte de portes para tal preenchimento.

sobre as responsabilidades e experiências profissionais, reconstruindo identidades pessoais e coletivas. Esta bagagem é conquistada pelos diálogos provocados por profissionais de uma equipe, analisando os processos históricos de trabalho os quais estão inseridos, procurando coletivamente e eticamente melhores estratégias de ação que podem ser construídas, por meio da interlocução de saberes e experiências.

Partindo do entendimento de que a produção de sentido para o trabalho é mais do que a repetição literal da lei, é necessário conhecer a história, reconhecer essa herança e ser capaz de analisá-la a luz do processo de institucionalização do SUAS reconhecer que a demanda social por proteção de Assistência Social está em construção, sobretudo pelos trabalhadores que hoje estão atuando no SUAS requer uma reflexão de natureza da ética de responsabilidade. (FERREIRA, 2015, p. 153).

De acordo com os/as participantes da pesquisa este trabalho de executar, avaliar e monitorar o diagnóstico das demandas de capacitação e formação poderia ser estabelecido no formato de Grupo de Trabalho (GT) da SEDS, estendendo os trabalhos para oficinas descentralizadas e encontros regionais com municípios, de forma a levantar dados e informações, ampliando o conhecimento, o diálogo, a participação e a representatividade de trabalhadores/as e gestores estaduais, regionais e municipais.

Esta metodologia de trabalho está bastante ligada ao que Demo (2006, p. 36) pontua sobre a formação permanente, que implica trabalhadoras/es nas mudanças e no aprimoramento das práticas, na medida em que foca na necessidade da pesquisa, no questionamento, na elaboração própria e no exercício constante da argumentação e da contra argumentação, além de trabalhos individuais e em grupo. Para ele, a formação humana e verdadeira “é o que resta, depois que se esquece tudo”, e não se esquece daquilo que foi autor/a, ou do que te fez autor/a (DEMO, 2006).

Eu gosto muito de GT porque você forma, você tem o tema do GT, você tem um período de atuação, não uma coisa solta que vai acontecer, e você tem que fechar o GT e apresentar um produto, então eu acho que os GTs são um gatilho para gente poder mensurar e ter uma forma mais concreta de produção de sentido das mudanças. (Servidor Estadual 5).

Nas entrevistas foi citado como exemplo o formato do Grupo de Trabalho Vigilância Socioassistencial composto em 2019 para a construção do diagnóstico socio territorial daquele ano, subsidiando a elaboração do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) no período que compreende os anos 2020 e 2023. O GT Vigilância Socioassistencial foi liderado pela equipe da gestão de informação, na época lotada na Coordenadoria de Gestão Estratégica (CGE), em parceria com a EDESP e contou com a larga participação das áreas técnicas da pasta, além de

contribuições de municípios de diferentes portes e regiões do estado. Como produto desta estratégia coletiva de ação, o grupo elaborou dois documentos para subsidiar o planejamento estadual, sendo que uma destas publicações traz toda as explicações da metodologia utilizada para a construção do diagnóstico²⁰³. Entretanto, de acordo com as narrativas dos/as entrevistados/as, o PEAS foi reelaborado pela gestão que assumiu a pasta em 2019, não se servindo do conhecimento produzido e sistematizado nas publicações citadas.

Dentro desta perspectiva, existe um consenso entre servidores/as estaduais da importância do diagnóstico de necessidades de qualificação profissional ser realizado de forma descentralizada e participativa, através de metodologias que dialoguem com a multiplicidade das formas de conhecer, partindo da realidade concreta, das especificidades do contexto em que o/a trabalhador/a regional e municipal está inserido/a, das necessidades específicas dos serviços socioassistenciais, de uma forma colaborativa, dialógica, criativa, dialética e reflexiva.

O Núcleo Estadual de Educação permanente (NUEP), sem dúvida, configura-se como uma fonte participativa e democrática de levantamento de lacunas de competências profissionais e necessidades de capacitação e formação, sendo que parte dos/as entrevistados/as consideram que a criação de núcleos regionalizados de educação permanente favoreceria substancialmente a construção do conhecimento das necessidades socioterritoriais.

Eu acho que, para aprimorar, o NUEP é a via. Eu acho que o canal é o NUEP, que prossegue com essa meta de criar os núcleos regionais, de fomentar os núcleos regionais de educação permanente né. E é importantíssimo que haja essa descentralização e atualmente eu acho que há sim uma descentralização quando as próprias das DRADS elas fazem suas capacitações, elas procuram EDESP, essa parceria de consolidar aquela ideia de capacitação. (Servidor Estadual 5).

Esta fala demonstra que há a percepção de que as DRADS são canais importantes de descentralização dos processos de diagnóstico e de execução da educação permanente, todavia é necessário avaliar como estas instâncias de gestão regionalizada da assistência social podem potencializar o alcance e a cobertura da educação permanente no estado de São Paulo, dada as dificuldades descritas no capítulo II para a realização de suas funções.

Antes disso, é preciso saber por que é importante ter um núcleo regionalizado, quais os objetivos destes núcleos, qual o apoio que as DRADS possuem para respaldar a criação e a

²⁰³ As publicações são as seguintes:

- São Paulo (Estado) Secretaria de Desenvolvimento Social. **Conhecendo o Território Paulista**: Diagnóstico Socio territorial [recurso eletrônico] / Secretaria de Desenvolvimento Social, 2019.
- São Paulo (Estado) Secretaria de Desenvolvimento Social. **Pesquisando o Território Paulista**: Metodologia do Diagnóstico Socio territorial [recurso eletrônico] / Secretaria de Desenvolvimento Social. -São Paulo, 2019.

manutenção destes núcleos regionais, com o cuidado de não delegar mais esta função às diretorias regionais, sem as municiarem com as condições mínimas para a execução de uma ação qualificada, que possa realmente vir a contribuir com o diagnóstico socio territorial das regiões paulistas e o planejamento da educação permanente nos territórios.

Assim, a coordenação e o planejamento de implantação destes núcleos regionais são de responsabilidade da gestão estadual, pois envolvem um processo político de construção de estratégias para que as ações de estado propiciem a qualificação do trabalho profissional no SUAS. É importante ressaltar que persiste, entre servidores/as estaduais, o reconhecimento de que o estado de São Paulo deve ofertar mais capacitações, de forma permanente e coletivamente planejada entre os setores da SEDS, sendo a EDESP portadora da responsabilidade de fundamentar e protagonizar este processo.

No entanto, servidores/as estaduais desconhecem a minuta do Plano Estadual de Educação Permanente, por esta não ter sido colocada em consulta pública e poucos sabiam da existência do Conselho Curador da EDESP. Além disso, ignoram o que está sendo discutido no NUEP, uma vez que as atas desta instância também não se tornaram públicas e acessíveis.

A constatação é de que trabalhadoras/es do estado não se sentem representados no NUEP, uma vez que a composição dele não abarca as diversas Coordenadorias, DRADS e departamentos da SEDS, nem mesmo o Departamento de Recursos Humanos, que trata de assuntos ligados à gestão do trabalho e a Associação dos Trabalhadores da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (ATDSESP), organização de defesa de direitos de servidoras/es da secretaria detêm o assento no NUEP. Estas representações também inexistem no Conselho Curador, com exceção do Departamento de Recursos Humanos. Ademais, não é de conhecimento público o processo de escolha da representação das Instituições de Ensino Superior no Núcleo de Educação Permanente Paulista.

Eu fiquei muito triste, por exemplo, me parece que a escola tem um corpo um conselho, alguma coisa assim, e que são pessoas estranhas [...] eu nem fui atrás para saber quem são as pessoas, já me entristeceu o fato de saber que todas as pessoas, ou a maioria, são desconhecidas da nossa realidade. Esse conselho curador poderia ser de profissionais nossos, que estão nas Coordenadorias, diretorias regionais que tem formação específica e da própria escola, pessoas que pudessem se especializar e a própria secretaria dar condições para que esses profissionais pudessem internamente, além de todo o trabalho que já desenvolve, pudesse desenvolver um projeto de educação permanente para a secretaria. (Servidor Estadual 3).

É preciso compreender que há demandas específicas de servidores/as estaduais para a educação permanente e há o potencial de contribuição destes trabalhadores/as com o

aperfeiçoamento das ofertas de educação permanente para os municípios paulistas, portanto é favorável que exista, pela via institucional, a criação de canais de escuta destes/as trabalhadores/as, de troca de experiências e de planejamento pedagógico de processos, conteúdos e metodologias estratégicas, que reconfigurem e qualifiquem o trabalho.

É saber aproveitar os profissionais que estão na lida, os conhecimentos e os saberes deles. Tem muita gente que está fazendo mestrado, especialização, então assim, tem como aproveitar. (Servidora Estadual 1).

À vezes a gente até tem vontade de fazer mais coisas sabe [...] igual você falou da supervisão, imagina, hoje, ou a gente faz uma coisa ou a gente faz outra, ou fica preenchendo caderninho, planilha tudo do mundo, porque infelizmente eu acho que falta mesmo aproveitar e tem muita gente boa, tem bastante gente que eu vejo com umas análises boas análises críticas, tem um pessoal que vai passando só né, mas tem muita gente boa. (Servidora Estadual 2)

Um salto assim que a EDESP poderia dar como escola dentro da secretaria, nessa perspectiva de promover e garantir efetivamente a educação permanente, se ela conseguisse constituir um corpo técnico de professores da própria secretaria eu acho que ela não precisa criar cargos não, nós temos muitos colegas que trabalham com a educação, que tem formação para formar, no caso aí os profissionais com especialização, mestrado, temos alguns com doutorados, esses profissionais poderiam formar [...]enfim, nem todo mundo domina tudo, então a gente domina sempre uma parte do conhecimento e então aquilo que eu tenho mais facilidade vai ser meu campo de atuação dentro da secretaria, mas sempre de uma perspectiva da secretaria, contribuindo com o todo né, com os municípios e também com as outras unidades (Servidor Estadual 3).

Em 2016, esta necessidade de criação de um corpo técnico de professores/as da SEDS já havia sido detectada pelos/as servidores/as estaduais que atuaram como docentes nos cursos do Capacita SUAS, reforçando na avaliação coletiva que produziram, a importância do aprimoramento destes docentes existentes na SEDS, incluindo mais profissionais de carreira e consolidando o grupo de professores/as qualificados/as que a secretaria já dispõe.

Dando vazão a esta demanda interna, a SEDS, em 04 de abril de 2018, publicou a Resolução nº 12, que cria a comissão de educação permanente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de São Paulo, com o fim de institucionalizar a perspectiva político-pedagógica e a cultura da educação permanente, contribuindo para a profissionalização e a efetividade no que diz respeito à gestão, ao provimento dos serviços socioassistenciais e ao controle social. Tal comissão, que nunca saiu do papel, tem como objetivo a participação e a cooperação institucionalizada, envolvendo trabalhadores da SEDS nas atividades relativas à implementação da Política Estadual de Educação Permanente. Sendo assim, este

direcionamento precisa ser retomado para que se construa o real pertencimento de servidores/as estaduais nas práticas de educação permanente do estado de São Paulo.

Uma outra crítica dos/as participantes desta pesquisa é de que a agenda governamental e desterritorializada da SEDS prevalece em relação às necessidades dos municípios de educação permanente, até porque as demandas dos municípios, advindas das múltiplas expressões da questão social, não são profundamente conhecidas, pelo fato de as equipes das DRADS não conseguirem se debruçar neste diagnóstico socio territorial, produzindo um conhecimento mais apurado do cotidiano das atenções socioassistenciais, através de indicadores apreendidos no fazer profissional, cujas nuances nem sempre aparecem nos dados oficiais de pesquisa.

Existe um esforço de tentar refletir os anseios do território, da parte do estado, dos temas, mas por enquanto eu acho que eles ainda refletem as demandas da própria Secretaria, eu acho que é isso [...] então a secretaria tem uma demanda e aí trabalha a maioria dos assuntos para tentar passar para os municípios o que é importante, mas na verdade, por trás, é importante para a secretaria. Eu acho que é nesse sentido que funciona, não acho que está errado, mas eu acho que tem que se pensar também nas demandas dos territórios que eu acredito que vai vir com esse levantamento que foi feito este ano. (Servidor Estadual 3).

Às vezes os cursos são pensados de uma forma de dentro para fora e não de fora para dentro, eu acho que a gente precisa convergir mais nisso, pensar de fora para dentro, qual a emergência que a gente tem [...] a gente precisa ouvir mais de fora, os municípios para trazer isso para o conteúdo de dentro da secretaria aí sim eu acho que a gente começa a contemplar melhor às necessidades e os anseios dos municípios. (Servidora Estadual 2).

É tudo amplo e tudo geral para todo mundo, eu acho que, assim, a demanda não parte do território, a demanda parte lá de dentro da EDESP ou de qualquer outra Coordenadoria, então assim devia ser o inverso, partir dos territórios, que deveriam partir as formações e capacitações e não como é feito hoje que a gente tem que se encaixar no tema que é proposto e não o contrário. Tem que ser do território para a secretaria e não dá secretaria para o território, na minha opinião teria que reformular toda essa atuação da EDESP isso se for de um compromisso com o Estado mesmo de dar a real importância para esses processos de educação permanente. (Servidora Estadual 1).

Vale ressaltar que as respostas a esta questão da educação permanente no estado de São Paulo, partir ou não dos reais anseios de trabalhadoras/es nos territórios, confrontando criativamente e criticamente com as situações de trabalho, atendendo conjuntamente as necessidades dos serviços e as aspirações das/os profissionais municipais, apresentaram um pequeno contraste entre servidoras/es estaduais da DRADS, considerando que o estado paulista atende as demandas dos municípios de uma forma muito incipiente, e da sede, afirmando que, apesar das dificuldades, as Coordenadorias e a EDESP atendem sim, as necessidades, muitas

vezes provocadas pelas sugestões e pressões dos próprios municípios, através das instâncias representativas e colegiadas, onde trabalhadores/as do SUAS participam, como CIB, CONSEAS e NUEP.

Também não há consensos sobre as DRADS conhecerem profundamente as demandas de seus territórios de abrangências, parte dos/as entrevistados/as pontuaram que somente as DRADS que possuem práticas de planejamento e apoio técnico mais próximas e sistematizadas, a serviço dos municípios, que conseguem capturar e contextualizar estas demandas, não somente por questionários *on-line* de perguntas fechadas, mas no decorrer de suas intervenções técnicas, na escuta que a/o profissional faz ao problematizar uma prática, em uma reunião com a equipe de município, por exemplo, uma roda de conversa, uma visita técnica em equipamento de assistência social, entre outras formas de vinculação entre profissionais estaduais e municipais, por meio da interlocução de saberes. Diferentemente daquelas DRADS com posicionamentos mais burocráticos e verticalizados, que se posicionam de forma mais distante das demandas municipais.

A gente observa que tem muitas DRADS mais distantes, que ficam de fato naquela cultura antiga de que Diretorias do estado, como eram as Diretorias de Ensino, muito distante da realidade, muito burocrática, as vezes um tanto quanto autoritária. Esse modelo vem diminuindo, mas ele não deixou de existir e o fator não foi porque se enfrentou culturalmente esse tipo de modelo de gestão de Diretoria Regional, mas porque o número de pessoas foi se reduzindo então foi ficando cada vez menos profissionais do estado em suas diretorias, para atender aqueles pontos que são mais a parte burocrática, então as diretorias regionais que estão reduzidas a um número nem mínimo, um número escasso de profissionais, ela faz na verdade somente o trabalho burocrático, para não deixar de transferir o recurso e certificar, enfim oficial, mas a construção de conhecimento no seu próprio território com suas características que são próprias e específicas, enfim ela tem dificuldade. (Servidor Estadual 4).

A DRADS precisa ter tempo, mas ter tempo para dialogar em equipe, tempo de dialogar regionalmente com seus municípios e dialogar sobre as necessidades destes. É porque aqui você não está falando só das necessidades da gente né enquanto trabalhador estadual, o levantamento dessas necessidades de capacitação dos municípios eu acredito que ele é um documento processual, um documento onde você provoca, você dá instrumentos, uma metodologia para que as DRADS dialoguem com seus municípios. (Servidora Estadual 6).

Pode-se observar que a capacidade de problematização da organização do trabalho está presente nas narrativas das/os participantes da pesquisa. Em conformidade com Fernandes (2012), é preciso realmente prestar atenção aos movimentos interligados e questionáveis da realidade institucional, captando a dinâmica instituída nestes espaços organizacionais,

permitindo as mudanças nas práticas cotidianas, adquirindo novas aprendizagens, que certamente contribuem com o desenvolvimento profissional, não somente no nível instrumental, mas também nos domínios cognitivos e emocionais. Por conseguinte, “desatar os nós dos processos de trabalho em que se está inserido é um ato de coragem por parte do profissional e da equipe” (FERNANDES, 2012, p. 497).

Neste sentido, há a percepção de que servidores/as estaduais concursados conhecem mais profundamente as demandas e aspirações dos serviços socioassistenciais, pois já estão há algum tempo atuando com os profissionais municipais, mas, segundo os/as participantes da pesquisa, estes não têm voz na Secretaria, a despeito de funcionários/as comissionados/as, que chegam por indicação política, transitando pela sede e DRADS nas mais variadas gestões, mesmo os/as que não possuem perfil e formação na área, tampouco experiências na gestão pública. Muitos/as destes/as não compreendem a política de assistência social e, na visão das pessoas entrevistadas, acabam por esvaziá-la de sentido em suas atuações regionais e estaduais.

Eu acho que os técnicos, principalmente os técnicos de carreira, eles sabem, o problema são os cargos comissionados, que tem uma grande rotatividade, então essas pessoas que passam por esses cargos elas não tem ideia né, quando começam a ter ideia são trocados e entra outra pessoa, então eu acho que assim os técnicos, os agentes, os especialistas que estão ainda hoje, eu acredito que eles saibam, mas muitas vezes eu acho que eles também não tem voz para colocar isso e nem tem estímulo para poder desenvolver algum tipo de projeto, montar um grupo de estudo, montar um GESUAS um GECCATS, [...] então isso quebra a política, porque se você tem uma pessoa que lidera um diagnostico você tentar escutar, criar canais para você pensar em uma educação permanente, DRADS e municípios, você precisa de tempo e de vontade e tendo uma rotatividade você quebra isso com certeza. (Servidor Estadual 3).

A necessidade dos percursos de capacitação e formação serem descentralizados é justamente para alcançar gestoras/es, trabalhadoras/es e conselheiras/os, capazes de reconfigurar e qualificar o trabalho no SUAS em seus espaços de atuação nos territórios, mas servidores/as estaduais relatam que as ações formativas dificilmente conseguem alcançar dirigentes e equipes das organizações sociais, que se configuram em 80% da força de trabalho no estado de São Paulo, segundo levantamento de dados do próprio sistema estadual PMAS web. Da mesma forma, as equipes de nível médio, que somam 58% do total de trabalhadoras/es e constituem ocupações reconhecidas pelo SUAS, conforme a Resolução CNAS nº 9/2014, também ficam de fora das capacitações da SEDS, de forma geral.

Na pesquisa de campo foi observado que o modo de agir da SEDS é mais focado em equipes dos Órgãos Gestores, dos CRAS e dos CREAS, independentes da formação

profissional, sendo estas equipes as responsáveis pelos direcionamentos técnicos e políticos e pela oferta direta de serviços socioassistenciais.

Mesmo com o acesso facilitado às tecnologias informacionais em tempos de distanciamento social, - que certamente possibilitou uma agilidade maior aos processos formativos, pela chance de continuar estudando, aprendendo, conhecendo exponencialmente, à medida em que estas tecnologias abrangem grandes públicos e podem aperfeiçoar imensamente esta capacidade, como se pode averiguar nas transmissões de conteúdos pela internet, - ainda assim, segundo os/as servidores/as, que compartilharam suas vivências de educação no trabalho, houve uma dificuldade em identificar os/as conselheiros/as, os/as dirigentes e profissionais das organizações da sociedade civil, bem como as equipes de nível médio nas interações das *lives* e webinars realizadas.

Não, com certeza não. A gente não tem esse alcance, talvez mais focado em gestão. Eu acho que a gente tem bastante eventos de gestão, mas por exemplo, conselhos, entidades, isso a gente está muito aquém, acho que não tem muito, difícil você ter ações voltadas para esse público, eu acho que fica muito mais centrado em CRAS, CREAS, e a gestão, a questão é até para formulação da EDESP e até as nossas atuações mesmo, eu tenho muita vontade de fazer para as entidades. (Servidor Estadual 3).

Parece que a OSC (Organização da Sociedade Civil) fica muito assim sabe distante dessa discussão [...] eu acho que o terceiro setor ainda não sei parece que nem existe essa visão muitas vezes, que faz parte de uma rede, que precisa estar junto, precisa estar caminhando para que as ações efetivem enquanto políticas públicas mesmo, principalmente porque no terceiro setor a dificuldade maior de enxergar como política pública ela é mais acentuada né. Se a gente considerar por exemplo alguns presidentes que a gente tem, as diretorias das entidades são normalmente pessoas que são cheias de irreverência, mas só né, não tem nem uma palpa técnica e isso é muito ruim para os trabalhos das entidades [...] eu acho que a gente ainda caminha em passos bem curtos. (Servidora Estadual 2).

Partindo do pressuposto de que é possível alcançar a qualificação das atenções do SUAS pela via da educação permanente, torna-se importante apontar a necessidade de maior interlocução entre EDESP e Coordenadoria de Ação Social para a oferta contínua e permanente do patamar introdutório do Capacita SUAS no estado de São Paulo (ao menos 1 vez ao ano). Ou seja, o Curso 1 “Introdução ao provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS” inicialmente deve ser desenvolvido para 100% dos/as profissionais responsáveis pelos serviços socioassistenciais nas três complexidades, alcançando a rede municipal direta e indireta, dirigentes de organizações sociais, coordenadoras/es e trabalhadoras/es de nível superior e médio, deve alcançar profissionais que estão entrando na assistência social e aqueles/as que estão há mais tempo, necessitando de atualização.

Há, ainda, a necessidade de maior articulação com o CONSEAS para o desenho de capacitações específicas para que conselheiras/os de assistência social nos municípios possam se apropriar dos conhecimentos produzidos, tão necessários à execução de seu papel de controle social, principalmente os/as representantes da sociedade civil: trabalhadoras/es, usuárias/os e profissionais das organizações sociais, articulando uma rede de saberes e construindo parcerias.

As diretrizes da Política Nacional de Educação Permanente apontam os processos coletivos de formação e capacitação como impulsionadores do saber construído na experiência, revelando os problemas, mas, ao mesmo tempo, evidenciando trajetórias bem-sucedidas, capazes de renovar esta vivência, promovendo novas descobertas, mudanças e atualização dos conhecimentos, por este motivo a cobertura ampliada nas estratégias educacionais e de desenvolvimento de trabalhadores/as são tão importantes.

Uma forma de se aproximar, de forma mais efetiva, do público-alvo da educação permanente no SUAS é pela supervisão técnica no município, que integra os processos formativos pautados pela Política Nacional de Educação Permanente no SUAS. Ou seja, a supervisão técnica é parte fundamental do processo de educação permanente, pois consiste em ação de capacitação para o desenvolvimento de competências requeridas pelo Sistema Único²⁰⁴, partindo das necessidades apresentadas pelas equipes municipais. (CNAS, 2016).

Assim, torna-se importante desenhar no estado de São Paulo projetos pilotos de supervisão técnica, nos moldes descritos no capítulo II e definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em municípios prioritários para o apoio e assessoria do estado,²⁰⁵ mobilizando gestoras/es, conselheiras/os e trabalhadoras/es para a qualificação das atenções socioassistenciais e da gestão do Sistema Único, potencializando o pleno cumprimento de suas funções e seguranças afiançadas, na perspectiva da garantia de direitos.

O desenvolvimento destas ações, que articulam uma rede de saberes, constroem parcerias e mobilizam equipes municipais e estaduais, implica necessariamente em dotar a EDESP de recursos tecnológicos, pois a constatação pelos/as profissionais estaduais é de ausência de um sistema de gestão da secretaria escolar que facilite os processos administrativos de capacitação, inscrições e certificações, bem como de investimentos financeiros e humanos para o cumprimento na íntegra da Política Nacional de Educação Permanente. As narrativas

²⁰⁴ Estas competências foram trabalhadas no Capítulo I da dissertação.

²⁰⁵ Resolução CNAS 06 de 13 de abril de 2016. Estabelece parâmetros para a Supervisão Técnica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS - PNEP/SUAS.

que emergiram durante as entrevistas indicam que a EDESP sobrevive dos saldos de recurso do Programa Nacional Capacita SUAS, não contando com orçamento próprio para as suas ações.

Tem um limite que prejudica muito a possibilidade de a gente ter avanços que é o orçamento, a EDESP tem um real, é impossível pensar que a educação permanente é prioridade quando a escola tem um real previsto no orçamento, aí ela depende do decorrer do ano da execução orçamentária daquilo que sobra ou daquilo que não é gasto, enfim para poder pensar a possibilidade de fazer alguma coisa, não dá, não tem como planejar. (Servidor Estadual 4).

Acredito que com o fortalecimento da EDESP, pensando que a EDESP seja uma escola realmente, eu acho que nos últimos anos ela está tendo um papel importante, de trazer luz para essa atuação do estado, mas ao mesmo tempo eu acho que ela também não tem pernas, nem fôlego para ela fazer o negócio girar como tem que girar para as 26 DRADS. (Servidor Estadual 3).

Então eu acho que tem que ter mais investimento mesmo, investimento de recursos, a EDESP ela chegou a ter um orçamento de 1 milhão, não vou lembrar agora, quase 2 milhões, depois ela ficou com um recurso muito reduzido, então ela precisa ter essa injeção de recursos né [...] esse orçamento mais alto foi antes do Capacita SUAS, ela é uma unidade orçamentária, ela tinha recurso, mas assim praticamente todo o recurso que ela tinha pagava o contrato com a FUNDAÇÃO. Depois ficou esse orçamento do Capacita SUAS, ele ficou rendendo lá no fundo. Quando o Capacita SUAS foi realizado em 2016 esse orçamento foi utilizado, desse orçamento utilizado sobrou uma parte que tem sido utilizado em ações de educação permanente. (Servidor Estadual 5).

Agora eu vou fazer a defesa da EDESP, porque assim, por mais que a gente tenha ali umas questões que a gente está ligado [...] tem um problema muito grande que não tem recursos. A EDESP ela trabalha sem recurso nenhum [...] por exemplo está a muito tempo para contratar uma plataforma, aí perdeu esse orçamento porque precisou para outra coisa e aí nunca mais voltou e tem um recurso que sobrou lá do Capacita SUAS para a educação permanente. (Servidora Estadual 6).

Para a efetivação de todas as estratégias de ação descritas neste trabalho, é imprescindível um investimento da gestão estadual na EDESP, tratando a política de educação permanente, no cenário atual, como um princípio reorganizador do SUAS no território paulista. De acordo com as pessoas entrevistadas nesta produção acadêmica, apesar de todas as dificuldades, o estado de São Paulo, o mais rico da federação, tem plenas condições de construir um projeto coletivo de referência, como indutor significativo da educação permanente, em sentido ascendente, pois já possui bastante expertise nas temáticas ligadas à Política de Assistência Social.

Um estado como o nosso que tem uma capacidade enorme, por exemplo, fomos o primeiro estado a municipalizar medidas socioeducativas no Brasil, temos tantas outras coisas importantes, construímos uma ferramenta chamada

PMAS em substituição a processos antigos de transferência de parcerias com os municípios etc. Mas a gente não conseguiu se modernizar como uma política própria e contribuir efetivamente com a política de assistência social no âmbito nacional, de ser uma referência. (Servidor Estadual 4).

Por fim, a concepção que o coletivo de servidoras/es estaduais atribui à educação permanente revela que há uma predisposição ética e política para a aprendizagem significativa nos contextos de trabalho, alargando o campo do pensável, possibilitando a busca por melhores resultados do assessoramento e apoio técnico às equipes municipais do SUAS, mas estas/es profissionais estaduais precisam contar com uma agenda de gestão democrática, traduzida em esforços e investimentos nas dimensões educativas, incidindo na qualidade dos serviços prestados, atendendo, conseqüentemente, as necessidades sociais da população usuária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se compreender o desenho, as referências conceituais e a lógica da implementação do SUAS no país, evidenciando que a profissionalização e a educação permanente é o caminho necessário para a construção da qualidade e legitimação dos serviços e benefícios socioassistenciais, aliás, pode-se dizer que, sem os processos formativos, partindo do cotidiano de trabalho das equipes de referências nos territórios, corre-se o risco ainda maior de perder toda esta construção empreendida nacionalmente na primeira fase de expansão do SUAS (2005 a 2015), haja vista o quadro de desmonte das políticas sociais e de reconfigurações ultra neoliberais que se apresentam atualmente no Brasil.

Vale ressaltar que o SUAS se encontra em seu segundo estágio de implementação e que, conforme o Plano Decenal de 2016 a 2026, o caminho seria a consolidação dos avanços normativos, a correção das rotas, o enfrentamento das condições em que o trabalho social é produzido e o aprimoramento do sistema para a ampliação das conquistas. No entanto, nos anos que seguiram o golpe parlamentar, jurídico e mediático de 2016, aprofundado com a ascensão do governo Bolsonaro em 2019, representante do ideário autoritário no país, o que se verifica é uma tendência de redução drástica de políticas sociais de Estado, é o ataque ao saber científico, aos dispositivos democráticos e ao modelo de proteção social em suas diversas frentes. Tudo isso reflete duramente no que foi recém-construído pela via da assistência social para atender um significativo contingente da população brasileira, conclamando a renovação das lutas políticas pelos direitos sociais e humanos.

A interrupção do repasse regular, automático e fundo a fundo de recursos federais destinados à manutenção dos serviços e das gestões municipais e estaduais, como um reflexo da Emenda Constitucional 95/2016; a extinção de cargos e procedimentos internos por parte da instância nacional no contexto das contrarreformas que retraem o Estado; o desaceleramento da inclusão de famílias nos programas de transferência de renda; e o atropelo das deliberações das instâncias participativas e de pactuação são importantes demonstrativos da visão gerencialista e retraída da gestão federal no que concerne a políticas sociais como direito de cidadania, confirmando o predomínio de um projeto político nacional com traços fascistas, que dissemina ideologias que reforçam a subalternidade da população em condição de maior desigualdade, ao mesmo tempo em que favorece a elite brasileira (LOPES; RIZZOTTI, 2020).

Este cenário de aprofundamento do neoliberalismo, agravado pela pandemia do COVID-19, escancara as lacunas e fragilidades do modelo protetivo brasileiro que sequer chegou a se constituir, de fato, como um Estado Social mais próximo do Estado de Bem-estar

dos países do capitalismo central pós 2ª guerra mundial. Ou seja, não é de hoje que o sistema público do Brasil se encontra ameaçado, carecendo de coordenação e incentivo federativo, mas a era Bolsonaro promove uma verdadeira corrosão destes sistemas e das conquistas brasileiras, reduzindo a assistência social ao voluntarismo, clientelismo e personalismo, evidenciando os desafios e obstáculos da atuação profissional no campo da garantia e ampliação de direitos socioassistenciais.

É sabido que os direitos socioassistenciais são materializados pela mediação das/os trabalhadoras/es do SUAS, engendrados na esfera pública do Estado para o enfrentamento de fatores que fragilizam famílias e indivíduos no processo de reprodução da vida social, sendo o adensamento técnico e ético do trabalho do SUAS responsabilidade da gestão compartilhada de municípios, estados e União. Mas neste contexto desfavorável, tornou-se ainda mais difícil a concretização das responsabilidades públicas pelos direitos sociais a serem conquistados, através do cumprimento do pacto federativo e da oferta qualificada de serviços públicos às/aos cidadãs/ãos de direito.

A atribuição da gestão estadual de contribuir para a qualificação dos serviços socioassistenciais através da gestão do trabalho e da educação permanente está nitidamente garantida nas regulações do SUAS, consubstanciando-se em partes dos desafios enfrentados para a consolidação da proteção social no estado de São Paulo, tendo em vista a histórica baixa implicação com os avanços do SUAS das gestões que transitaram na Secretaria de Desenvolvimento Social.

A análise crítica sobre os processos de desenvolvimento profissional e os objetivos político-pedagógicos presentes no estado de São Paulo propiciou apreender a visão dos/as próprios/as servidores/as estaduais envolvidos/as nas práticas e nas iniciativas de formação e capacitação aos municípios. A pesquisa levou em conta as competências da gestão paulista da política de assistência social e as possibilidades de qualificar os percursos formativos da SEDS, contemplando e amplificando as vozes de trabalhadores/as estaduais, que fazem parte da política de assistência social.

Nesta perspectiva, a responsabilidade da gestão estadual envolve um processo político de estabelecimento de estratégias, com possibilidades da construção coletiva do saber e de novos conhecimentos a partir do que já se conhece, para que as ações de estado propiciem de fato a qualificação do trabalho profissional no SUAS, sendo a SEDS, através de seu Gabinete de Secretária, da EDESP, da Coordenadoria de Ação Social e das DRADS, portadoras da responsabilidade de fundamentar e protagonizar este processo.

Os resultados obtidos nesta produção acadêmica puderam ser sintetizados em alguns indicativos para a SEDS aprimorar a execução de suas responsabilidades com a efetivação de educação permanente em âmbito estadual, conforme elencadas abaixo:

1. Levantamento das necessidades de capacitação e formação dos municípios paulistas por meio de processos coletivos e de metodologias colaborativas, horizontais e dialógicas em conjunto com as DRADS, partindo da reflexão crítica e substanciosa sobre a realidade dos locais de trabalho e que afetam a vida de usuárias/os do SUAS.
2. Avaliação de como as instâncias de gestão regionalizada da assistência social, DRADS podem ser potencializadas de investimentos humanos, tecnológicos e operacionais para o alcance e a cobertura da educação permanente no estado de São Paulo, contribuindo com o diagnóstico socio territorial das regiões paulistas e o planejamento do desenvolvimento profissional nos territórios.
3. Aproximação maior da EDESP com as DRADS para apreensão das demandas regionalizadas, podendo iniciar por reuniões de macrorregionais, dando abertura ao processo de descentralização de execução das ações formativas, não no sentido de repassar mais atribuições às equipes dos territórios, sabendo da escassez de recursos humanos, mas construindo o planejamento de patamares formativos em conjunto com as regionais, lócus privilegiados de escuta de gestoras/es, trabalhadoras/es e agentes do controle social municipal.
4. Realização de diagnóstico do capital humano do estado de São Paulo, com o mapeamento de perfis de profissionais, identificação das especificidades das equipes que integram os serviços e as funções essenciais da gestão do SUAS, dos tipos de atendimentos, da cobertura dos serviços, das aquisições e direitos que devem ser garantidos aos usuários e usuárias para o planejamento pedagógico da oferta qualificada de educação permanente nos territórios, explicitando as demandas e a capacidade de resposta eticamente responsável da gestão estadual de assistência social.
5. Avaliação do alcance e acesso das ações e ofertas de educação permanente pelos profissionais de nível médio e fundamental, que somam 58% do total de trabalhadores/as do SUAS, segundo o sistema estadual de São Paulo e pelas equipes técnicas e dirigentes das organizações sociais, que estão à frente dos mais complexos serviços do SUAS, que se configuram em 80% da força de trabalho no estado de São Paulo.
6. Construção do Plano Estadual de Educação Permanente (PEEP) com abordagem socio territorial, retratando o quanto se pretende caminhar na direção da qualidade dos

processos educativos. Tal planejamento, deve ser pactuado nas mais diversas instâncias representativas do SUAS, envolvendo trabalhadores/as estaduais e municipais. A minuta do PEEP SUAS precisa ser colocada em consulta pública, tornando-se amplamente participativa, debatida e principalmente descentralizada, apontando as demandas, através de uma construção contínua e processual, chegando tanto nos/as formuladores/as, como nos/as executores/as e participantes das práticas de educação permanente.

7. Realização de um projeto mais ousado, sistematizado e contínuo de educação permanente, nos moldes do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – Capacita SUAS, consolidando a possibilidade de construção coletiva de trilhas de aprendizagem das competências requeridas pelo SUAS, com a criação de mais espaços de produção de conhecimento racional, a partir da ação de trabalhadores/as nos territórios, não deixando lacunas que concorrem para o reforço do voluntarismo.
8. Oferta contínua e permanente do patamar introdutório do Capacita SUAS no estado de São Paulo (ao menos 1 vez ao ano). Ou seja, o Curso 1 “Introdução ao provimento dos Serviços e Benefícios Socioassistenciais do SUAS” inicialmente deve ser desenvolvido para todos os atores responsáveis pelos serviços socioassistenciais nas três complexidades, alcançando a rede municipal direta e indireta, dirigentes de organizações sociais, coordenadoras/es e trabalhadoras/es de nível superior e médio, deve alcançar profissionais que estão entrando na assistência social e aqueles/as que estão há mais tempo, necessitando de atualização.
9. Articulação com o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS) para o desenho de capacitações específicas para que conselheiras/os de assistência social nos municípios possam se apropriar dos conhecimentos produzidos, tão necessários à execução de seu papel de controle social, principalmente os/as representantes da sociedade civil: trabalhadoras/es, usuárias/os e profissionais das organizações sociais, articulando uma rede de saberes e construindo parcerias.
10. Elaboração de projeto piloto de supervisão técnica no estado de São Paulo, nos moldes definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, como parte do processo de educação permanente, em municípios prioritários para o apoio e assessoria do estado, mobilizando gestoras/es, conselheiras/os e trabalhadoras/es para a qualificação das atenções socioassistenciais e da gestão do Sistema Único, potencializando o pleno cumprimento das funções do estado quanto as seguranças afiançadas, na perspectiva da garantia de direitos.

11. Articulação estratégica da Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (EDESP) com o Gabinete da Secretária e Departamento de Recursos Humanos (DRH) da SEDS, para que as categorias gestão do trabalho (DRH) e educação permanente (EDESP) estejam de fato interligadas, promovendo os ajustes e as mudanças necessárias, para melhorar o desempenho das ações públicas estaduais na área da assistência social, através do corpo profissional de estado, alcançando os objetivos pactuados nacionalmente.
12. Efetivação de um programa extensivo de educação permanente para assegurar contínuo desenvolvimento de profissionais estaduais para a realização de suas atribuições com os municípios. Isso quer dizer que trabalhadoras/es estaduais do SUAS são responsáveis por desenvolver processos formativos e para isso precisam também passar por formação e capacitação nos contextos laborais, contribuindo com a reflexão teórica e política, com vistas à construção de estratégias para a qualificação do trabalho profissional no SUAS.
13. Reconhecimento da participação nas formações e capacitações da EDESP, demais Escolas de Governo e das Instituições de Ensino Superior (IES) como requisitos necessários à promoção e progressão na carreira do/a servidor/a. Ou seja, a gestão estadual deve ser municiada com ações voltadas à melhoria da gestão do trabalho, à valorização do processo de educação permanente no plano de carreira, cargos e salários dos servidores/es estaduais, a partir de parâmetros produzidos coletivamente e pactuados nas Mesas de Negociação do SUAS, incentivando o mesmo movimento em âmbito municipal.
14. Disponibilização e divulgação dos artigos científicos das/os servidoras/es estaduais formadas/os pelo curso de pós-graduação lato sensu em gestão pública em EAD da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP/SP) em parceria com a EDESP, cujos temas perpassam a atuação profissional na SEDS, importantes para a continuidade da reflexão crítica entre gestores/as e trabalhadores/as da pasta.
15. Disponibilização e divulgação dos artigos produzidos no âmbito da Série Dialogando, esta ação é importante para multiplicar o conhecimento teórico. Integrantes das entrevistas, sugeriram que este material poderia estar acessível, ao menos, no site da SEDS, como produto do trabalho realizado.
16. Fomento das reuniões e articulações do Núcleo de Educação Permanente (NUEP), ampliando a participação de todas/os as/os atoras/es implicadas/os com o aprimoramento do SUAS e a representatividade de trabalhadores/as e gestores estaduais, regionais e municipais, tornando suas atas públicas e acessíveis.

17. Criação de canais de escuta de trabalhadores/as estaduais, de troca de experiências e de planejamento pedagógico de processos, conteúdos, objetivos e metodologias estratégicas, que reconfigurem e qualifiquem o trabalho. A Resolução nº 12, que cria a comissão de educação permanente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de São Paulo precisa ser retomada, para que se construa o real pertencimento de servidores/as estaduais nas práticas de educação permanente do estado de São Paulo.
18. Aprimoramento e valorização do corpo de docentes existentes na SEDS, incluindo mais profissionais de carreira e consolidando o grupo de professores/as qualificados/as que a secretaria já dispõe para a contribuição com as ações de capacitação e formação da EDESP.

O cumprimento das competências técnicas estaduais, de apoio técnico aos municípios, estruturação de vigilância socioassistencial regionalizada e de desenvolvimento da educação permanente advêm necessariamente de condições favoráveis de infraestrutura, recursos financeiros e principalmente de equipes profissionais capacitadas e em número suficiente para lidar com o rol de demandas e atribuições que o SUAS traz em seu bojo.

Destinar esforços e recursos para a gestão do trabalho e a educação permanente no estado paulista é investir nas/os trabalhadoras/es, identificadas/os como centrais para a consolidação do SUAS. Aliás, pode-se dizer que a força motriz do SUAS atualmente são as/os trabalhadoras/es estaduais, regionais e municipais, com competência para refletirem sobre as consequências de suas ações perante a/o cidadã/ão, que tem o direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso; o direito à informação, à participação nos processos de gestão e tomada de decisão e à oferta qualificada de serviços, conforme o Decálogo dos Direitos Socioassistenciais, aprovado na V Conferência Nacional de Assistência Social em 2005. Ou seja, as equipes do SUAS são capazes de expor seus problemas e produzir saídas para eles em seus contextos de trabalho (FERREIRA, 2014).

Estas saídas passam pela educação permanente e devem estar balizadas por projetos políticos coletivos, pois conforme considera Rizzotti (2011, p. 76), “[...] não há rigidez administrativa que suporte a corrosão pela ação articulada daqueles que buscam sua transformação”. Tal apontamento não só acende as esperanças como também aumenta a coragem e a disposição para a busca da competência técnica e compromisso ético-político com as mudanças a serem efetivadas para o alcance da gestão democrática e principalmente para a ampliação dos direitos socioassistenciais. Nesta ótica, Freire entrega uma reflexão valiosa: “se a educação não é a chave das transformações sociais, não é também simplesmente reprodutora da ideologia dominante” (FREIRE, 1996, p. 110).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANSEZE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. ReseachGate. Jan. 2007. Disponível em: www.researchgate.net/publication/242213262. Acesso em: ago. 2020.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 33, set. 2009, São Paulo.
- ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública (FGV)**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020.
- AFFONSO, Rui de Brito Alvares. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, 14; jun. 2000, p. 127-152.
- ALBUQUERQUE, Simone Aparecida; SILVA, Mônica Alves. A educação permanente no SUAS: perspectivas e desafios. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. 2014. p. 89-100.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 10. ed. Reimpressão revista e ampliada, São Paulo: Boitempo, 2009.
- ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais no Brasil**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: REVAN/FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo. v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fiocruz, 2012.
- BANCO MUNDIAL. **Diretrizes para aquisições no âmbito de empréstimos do Bird e créditos da AID**. Washington, DC, 1997.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social na pandemia da COVID-19: proteção para quem? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2020.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOVOLENTA, Gisele A. **Benefício eventual e assistência social**: uma emergência – uma proteção social? 1. ed. Jundiaí, SP: Paco, 2017, 240 p.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei orgânica da assistência social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 204, de 04 de dezembro de 1997**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 1997.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 4 jun. 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução CNAS nº 145 de 15 de outubro de 2004. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF: MDS, 2004. 175 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT nº 05 de 15 de setembro de 2006**. Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 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: MDS, 2006. 44 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria 350 de 03 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a celebração do Pacto de Aprimoramento da Gestão dos Estados e Distrito Federal no contexto do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. **CapacitaSuas**. 1. ed. Brasília: MDS/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008a, v. 1, 136 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SUAS: Desafios da Gestão do SUAS nos municípios e estados. **CapacitaSuas**. 1 ed. Brasília: MDS/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008b, v. 2, 120 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009**. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT nº 17 de 18 de novembro de 2010**. Dispõe acerca do Pacto de Aprimoramento da Gestão estadual e do Distrito Federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, do Programa Bolsa Família e do cadastro Único. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Capacitação do SUAS (PNC/SUAS)**.. Brasília, DF: MDS, 2011. 60 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 17 de 20 de junho de 2011**. Ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS., Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.435 de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012**. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSuas e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSuas. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 19, de 12 de junho de 2012**. Institui o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de sistematizar o texto da Política Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS a partir dos

subsídios colhidos durante a realização da oficina de discussão do conteúdo dessa política, realizada em 25 de abril de 2012. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 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: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Assistência Social: Política de direitos à Seguridade Social. **CapacitaSuas**. Brasília, DF: MDS, 2013a, cad. 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Assistência Social: Política de direitos à Seguridade Social. **CapacitaSuas**. Brasília, DF: MDS, 2013b, cad. 2.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Educação Permanente no SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2013c, 57 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social. **CapacitaSuas**. Brasília, DF: MDS, 2013d, cad. 3.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 02 de 16 de março de 2013**. Aprova o Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019 no âmbito dos estados e do Distrito Federal e os compromissos do governo federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CIT nº 16 de 03 de outubro de 2013**. Aprova a revisão das prioridades e metas para a gestão dos estados e do Distrito federal no âmbito do Sistema Único de Assistência Social e os compromissos do governo federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 28, de 14 de outubro de 2014**. Altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2014.

BRASIL. **Resolução CNAS nº 9 de 15 de abril de 2014**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 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: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 06 de 13 de abril de 2016**. Estabelece parâmetros para a Supervisão Técnica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em consonância com a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS – PNEP/SUAS. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 2, de 16 de março de 2017**. Aprova as prioridades e metas para os estados e o Distrito Federal no âmbito do Pacto de Aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio de 2016 a 2019. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº 03 de 19 de fevereiro de 2019**. Aprova ações e estratégias para oferta de apoio técnico para gestores e técnicos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019**. Estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Rede SUAS**. Disponível em: [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/sistemas-de-informacao-da-rede-suas#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o,de%20Assist%C3%A2ncia%20Social%20\(PNAS\)](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas/sistemas-de-informacao-da-rede-suas#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o,de%20Assist%C3%A2ncia%20Social%20(PNAS).). Acesso em: 28 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Federal nº 10.282 de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. 2020.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, mar. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2000, p. 7-26.

CANÁRIO, Rui. **Formação e situações de trabalho**. Porto: Porto Editora, 2003.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; SILVEIRA, Irma Martins Moroni 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 âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2011. 174 p.

CECCIM, Ricardo Burg. Educação permanente em saúde: desafio ambicioso e necessário. Interface – Comunicação, Saúde, Educação. Botucatu, v. 9, n. 16, p. 161-177, set. 2004 – fev., 2005.

CFESS. **Política de educação permanente do conjunto CFESS-CRESS**. Brasília, DF: 2013.

CHIACHIO, Neiri Bruno. **A construção de serviços de assistência social como política social pública**. 2011. Tese (Doutorado em Serviço Social). PUC/SP, São Paulo, 2011.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS - Balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. *In*: CRUZ, José Ferreira da; *et al.* (org.) **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos de Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS. 2013, p. 42-65.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campos. 1992.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009, p. 205-217.

COUTO, Berenice Rojas; RAICHELIS, Raquel; YAZBEK, Maria Carmelita. A Política Nacional de Assistência Social: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas; SILVA e SILVA, Maria Ozanira; RAICHELIS, Raquel; YAZBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

CRUS, José Ferreira da. Gestão do trabalho e vigilância socioassistencial: inovação na gestão pública da assistência social. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2014, p. 14-28.

DAL ROSSO, Sadi. **Mais trabalho! A intensificação do trabalho na sociedade contemporânea**. São Paulo: Boitempo, 2008.

DAVINI, Maria Cristina; HADDAD, Jorge; ROSCHKE, Maria Alice. Proceso de trabajo y educación permanente em salud: orientación y tendencias em América Latina. **Educación Médica y salud**, v. 24, n. 2, p. 136-204, abr.-jun. 1990.

DELUIZ, Neise. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Boletim Técnico do SENAC**, v. 27, n. 3, set./dez. 2001.

DEMO, Pedro. **Formação Permanente e tecnologias educacionais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economías pós-industriales**. Barcelona; Ariel, 1991.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Educação permanente: um desafio para o serviço social. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 207-218, 2007.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. Educação permanente nas situações de trabalho de assistentes sociais. **Trabalho educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 485-505, 2012.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos. **Educação Permanente e Políticas Sociais**. Campinas: Papel Social, 2016. 156 p. Coleção Didática de Serviço Social.

FERREIRA, Stela da Silva. **A construção do lugar dos/as trabalhadores/as do SUAS**: uma análise da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2011, 144 p.

FERREIRA, Stela da Silva. Educação permanente: diálogo comprometido com a direção ética do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2014, p. 102-126.

FERREIRA, Stela da Silva. **Educação permanente no Sistema Único de Assistência Social**: gestão democrática para uma ética pública. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

FLEURY, Sonia. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **Revista de Administração Pública - RAP**, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3 p. 449-467, 2005.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

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

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.

GIAQUETO, Adriana Jacinto. Trabalho socioeducativo no serviço social à luz de Gramsci: o intelectual orgânico. **Revista Katálisis**, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 20, n. 1, p. 77-85, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Maria do R. C. de S. **Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil**: o caso do estado de São Paulo. Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC -SP, São Paulo, 2008.

GRUPO DE ESTUDO E CAPACITAÇÃO CONTINUADA DE TRABALHADORES DO SUAS (GECCATS). **Regimento Interno do GECCATS**. Franca, SP: 2011.

GUERRA, Yolanda Aparecida Demétrio. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. In: SANTOS, Cláudia Mônica dos; BACKX, Sheila; GUERRA, Yolanda (org.).

A dimensão técnico-operativa no serviço social: desafios contemporâneos. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012, p. 39-70.

GUERRA, Yolanda Aparecida Demétrio *et al.* Atribuições, competências, demandas e requisições: o trabalho do assistente social em debate. *In:* GUERRA, Yolanda Aparecida Demétrio *et al.* **Mesa temática coordenada:** fundamentos do trabalho do/a assistente social no contexto de reconfiguração das políticas sociais no Brasil. [S. l]: ABEPSS, [2016]. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/guerra-e-outros-201804131237474299190.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

GUERRA, Yolanda Aparecida Demétrio. O potencial do ensino teórico-prático no novo currículo: elementos para o debate. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 8, n. 2, p. 147-154, 2005.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

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

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e políticas sociais no Brasil. *In:* BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (org.) **Política social no capitalismo:** tendências contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no serviço social contemporâneo.** [S. l]: Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-2.pdf. Acesso em: 13 jun. 2020.

IBGE. **Cidades e Estados.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2020.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>. Acesso em: 15 nov. 2020.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. *In:* BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009, p. 57-86.

JACCOUD, Luciana *et al.* Implementação e coordenação intergovernamental na política nacional de assistência social. *In:* JACCOUD, Luciana (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: IPEA, 2020a, p. 111-145, cap. 4.

JACCOUD, Luciana *et al.* Instrumentos financeiros de coordenação no SUAS. *In:* JACCOUD, Luciana (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras.** Brasília: IPEA, 2020b, p. 181-213, cap. 6.

LEANDRO, José Geraldo. O problema da coordenação federativa no âmbito do SUAS: uma análise dos pactos de aprimoramento da gestão. *In:* JACCOUD, Luciana (Org.).

Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília: IPEA, 2020, p. 249-280, cap. 8.

LIMA, André Luiz Machado de *et al.* **A Educação Permanente na Secretaria de Desenvolvimento Social:** A experiência da execução do CapacitaSuas pela Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Artigo Científico relativo à conclusão do curso de Pós-Graduação em Gestão Pública. São Paulo: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), 2020.

LOPES, Maria Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luíza Amaral. Gestão compartilhada no Sistema Único de Assistência Social. In: CRUS, José Ferreira da. *et al.* BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social. **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos de Lei Orgânica da Assistência Social.** Brasília, DF: MDS, 2013, p. 66-87.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. COVID-19 e proteção social: a contribuição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: CASTRO, Daniel; DAL SENNO, Danilo; POCHMANN, Márcio (org.). **Capitalismo e a COVID-19:** um debate urgente. São Paulo: 1v: Gráfs., Tabs, maio 2020, p. 125-138.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges; PAULA, Livia Soares. O desafio do trabalho coletivo no SUAS. 2016. In: FONSECA, Rozana. **Blog Psicologia no SUAS.** Eunápolis, fev. 2010. Disponível em: <https://craspsicologia.wordpress.com/2018/02/28/o-desafio-do-trabalho-coletivo-no-suas> Acesso em: 13 jun. 2020.

MARTINS, Tatiana. Roberta Borges. Quem fiscaliza os serviços e benefícios da Assistência Social? Fev. 2017 [citado em...]. In: FONSECA, Rozana. **Blog Psicologia no SUAS** [Internet]. Eunápolis: março. 2017. Disponível em: <https://psicologianosuas.com/2017/03/15/quem-fiscaliza-os-servicos-e-beneficios-da-assistencia-social/#:~:text=Secretaria%20Nacional%20de%20Assist%C3%Aancia%20Social>. Acesso em: 17 de janeiro de 2021.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges. A articulação regional criando processos de formação e desenvolvimento profissional: a experiência do GECCATS. **Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS)**, 2019.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges; JACINTO, Adriana Giaqueto. A (des)coordenação federativa do Suas: tensões, rupturas e desafios. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 1, n. 20, 2021.

MARX, Karl. Legislação fabril: cláusulas sanitárias e educacionais e sua generalização na Inglaterra. In: MARX, K. **O capital.** São Paulo: Abril Cultural, 1984, v. 1, t. II.

MATOS, Maurílio Castro de. Considerações sobre atribuições e competências profissionais de assistentes sociais na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 678-698, out./dez 2015.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social.** São Paulo: Cortez, 2001.

MONTEIRO NETO, Aristides. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In: NETO, Aristides Monteiro (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014, p. 291-324.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: NETO, Aristides Monteiro (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014, p. 21-60.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

MUNIC, Suplemento de Assistência Social da. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros**. [S. l.]: MUNIC, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv86471.pdf>

MUNIZ, Egli. **Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2011, 164 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOZABIELLI, Sônia Regina. **Entre Permanências e Mudanças: a gestão municipal da política de assistência social na região de Sorocaba (SP)**. 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica PUC-SP, São Paulo, 2008.

ORTOLANI, Flávia Bortoleto. **Desafios para a Consolidação da NOB-RH/SUAS em Municípios do Estado de São Paulo: a visão dos gestores**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – PUC/SP, Pontifícia Universidade Católica, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, São Paulo, 2011.

OXFAM. Comitê de Oxford de combate à fome. **A distância que nos une**, 2017. Relatório. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/> Acesso em: 15 nov. 2020.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Assistência Social: direito público e reclamável. In: CRUZ, José Ferreira da; *et al.* CRUZ, José Ferreira da; *et al.* (org.) **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos de lei orgânica da assistência social**. Brasília, DF: MDS, 2013, p. 88-99.

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

PEREIRA, Potyara A. P. (org.) **Política social: temas e questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

POLÍTICA. **Mundo Escola Uol**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/politica>. Acesso em: 22 mar. 2020.

PÚBLICA. **Brasil Escola Uol**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-republica.htm>. Acesso em: 22 mar. 2020.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. *In*: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2011. 174 p.

RAICHELIS, Raquel *et al.* (org.) **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**. São Paulo: Cortez, 2019.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. CapacitaSuas: estabelecimento de relações e aproximação de distâncias. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 22. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 2015, 96 p.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1935**. São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1935/#:~:text=atribu%C3%ADdos%20%C3%A1%20Uni%C3%A3o,-.Art.,poder%C3%A1%20exercer%20as%20de%20outro>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 2.497 de 24 de dezembro de 1935**. Organiza o Departamento de Assistência Social do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1935/lei-2497-24.12.1935.html> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 9.486, de 13 de setembro de 1938**. Altera dispositivos da lei nº 2.497, de 24 de dezembro de 1935, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1938/decreto-9486-13.09.1938.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1947**. São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1947/#:~:text=Artigo%201.%C2%BA%20%2D%20O%20Estado,%C3%A1%20Uni%C3%A3o%20pela%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=%C2%A71.%C2%BA%20%2D%20O%20cidad%C3%A3o,as%20exce%C3%A7%C3%B5es%20previstas%20nesta%20Constitui%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 5.580, de 21 de janeiro de 1960**. Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Auxílios e Subvenções e regula a proteção do Estado às instituições privadas de assistência social. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1960/lei-5580-21.01.1960.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1967**. São Paulo, SP. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1967/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 49.165, de 29 de dezembro de 1967**. Dispõe sobre a reforma administrativa das atividades de promoção social, cultura, educação física, esportes e

turismo e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1967/decreto-49165-29.12.1967.html>.

Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 14.825, de 11 de março de 1980.** Reorganiza a Secretaria da Promoção Social. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1980/decreto-14825-11.03.1980.html>.

Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 20.925, de 16 de maio de 1983.** Estabelece que o atual Fundo de Assistência Social do Palácio do Governo, com a nova denominação de Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo, prestará apoio técnico e financeiro aos Fundos Sociais de Solidariedade dos Municípios. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1983/decreto-20925-16.05.1983.html>.

Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 4.187, de 31 de julho de 1984.** Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1984/lei-4187-31.07.1984.html> Acesso em:

22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 23.044, de 11 de dezembro de 1984.** Regulamenta o disposto nos parágrafos 1º e 2º do artigo 1º do Decreto-lei nº 62, de 15 de maio de 1969, acrescentados pelo artigo 1º da Lei nº 4.187 de 31 de julho de 1984. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1984/decreto-23044-11.12.1984.html>.

Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 1989.** São Paulo, SP. 05 out. 1989.

Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 31.768, de 28 de junho de 1990.** Altera a denominação da Secretaria de Estado da Promoção Social para Secretaria do Trabalho e da Promoção Social, transfere a vinculação da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – FEBEM/SP e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1990/decreto-31768-28.06.1990.html>.

Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 35.341, de 16 de julho de 1992.** Altera a denominação e organização da Secretaria do Trabalho e da Promoção Social, introduz modificações no Decreto nº 14.825, de 11/03/1980 e dá providências correlatas. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1992/decreto-35341-16.07.1992.html>.

Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 36.454, de 19 de janeiro de 1993.** Altera a denominação da Secretaria do Menor e dá providências correlatas. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1993/decreto-36454-19.01.1993.html>.

Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 42.826, de 21 de janeiro de 1998.** Altera a denominação e reorganiza a Secretaria da Criança Família e Bem-Estar Social. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-42826-21.01.1998.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 45.632, de 16 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre a denominação da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2001/decreto-45632-16.01.2001.html> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 49.688, de 17 de junho de 2005**. Reorganiza a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49688-17.06.2005.html#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%2049.688%2C%20de%2017,do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo> Acesso em: 22 jan. 2021

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 51.737, de 05 de abril de 2007**. O Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo, órgão vinculado à Casa Civil, passa a denominar-se Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultural do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-51737-05.04.2007.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011**. Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-56635-01.01.2011.html> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 57.192, de 2 de agosto de 2011**. Cria, na Secretaria de Desenvolvimento Social, a Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional, altera o Decreto nº 49.688, de 17 de junho de 2005, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57192-02.08.2011.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 57.508, de 9 de novembro de 2011**. Transfere, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania para a Secretaria de Desenvolvimento Social, o Conselho Estadual do Idoso e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57508-09.11.2011.html> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 57.819, de 29 de fevereiro de 2012**. Cria e organiza, na Secretaria de Desenvolvimento Social, a Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo – EDESP, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2012/decreto-57819-29.02.2012.html#:~:text=decreto%20n.57.819%2C%20de%2029.02.2012&text=Artigo%20%C2%BA%20%2D%20Fica%20criada%2C%20na,Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo%20%2D%20EDESP>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 14.874, de 01 de outubro de 2012**. Altera a Lei nº 12.548, de 2007, que consolida a legislação relativa ao idoso. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2012/lei-14874-01.10.2012.html#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n.14.874,de%2001%20de%20outubro%20de%202012>

[ativa%20ao%20idoso&text=Artigo%2063%2DA%20%2D%20Fica%20institu%C3%ADdo,d e%20crit%C3%A9rios%20para%20sua%20utiliza%C3%A7%C3%A3o](#). Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 59.103, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre o Regulamento do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo – **FUSSESP**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59103-18.04.2013.html> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução Conjunta SF/SEDS. 01, de 21-02-2014**. (DOE 22-02-2014). Altera a Resolução Conjunta SF/SEDS-1/13, de 8 de agosto de 2013, que dispõe sobre o cadastramento de entidade paulista de assistência social, sem fins lucrativos, no âmbito do Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo, para receber crédito relativo a documento fiscal que não indique o consumidor. Disponível em: <https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/resconjsfseds012014.aspx>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 61.054, de 14 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as transferências que especifica, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania para a Secretaria de Desenvolvimento Social, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2015/decreto-61054-14.01.2015.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Reestruturação dos Procedimentos de Acompanhamento Técnico Socioassistencial**: Orientação às práticas de supervisão da Secretaria de Estado de São Paulo – GT Supervisão/2012-2015/São Paulo: SEDS, 2016, 131 p.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SEDS nº 28, de 21/12/2016**. Cria o Núcleo Estadual de Educação Permanente no âmbito do SUAS em São Paulo com o fim de institucionalizar a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente. Disponível em: http://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2016/executivo%20secao%20i/dezembro/22/pag_0011_387P3VVKK8M46e0PCK4IOCJ8IJ6.pdf. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Social. **Cadernos de Estudos EDESP**: Assistência Social em Debate – Série Dialogando 2016. Escola de Desenvolvimento social: São Paulo, 2017.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 62.603, de 31 de maio de 2017**. Altera a denominação da Coordenação de Políticas sobre Drogas do Estado de São Paulo – COED, da Secretaria de Desenvolvimento Social, para Coordenadoria de Políticas sobre Drogas do Estado de São Paulo – COED, dispõe sobre sua organização e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2017/decreto-62603-31.05.2017.html#:~:text=Altera%20a%20denomina%C3%A7%C3%A3o%20da%20Coorden%C3%A7%C3%A3o,organiza%C3%A7%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20provid%C3%AAs%20correlatas> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO. **Projeto de lei nº 194, de 2017**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000034664> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SEDS - 23, de 30/09/2019**. Dispõe sobre o Conselho Curador da Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/279241913/dosp-executivo-caderno-1-21-01-2020-pg-13>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SEDS-8, de 4/4/2018**. Institui a Mesa Estadual de Negociação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/184775831/dosp-executivo-caderno-1-05-04-2018-pg-11>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SEDS - 12, de 4/4/2018**. Cria a Comissão de Educação Permanente da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de São Paulo (SEDS), com o fim de institucionalizar a perspectiva político-pedagógica e a cultura da Educação Permanente. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/184775831/dosp-executivo-caderno-1-05-04-2018-pg-11>. Acesso em: 02 ago. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.071, de 09 de janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 59.103, de 18 de abril de 2013, que dispõe sobre o Regulamento do Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo – FUSSESP, atualmente denominado Fundo Social de São Paulo – FUSSP. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64071-09.01.2019.html>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Conhecendo o território paulista**: diagnóstico socioterritorial. [Recurso eletrônico]. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2019.

SÃO PAULO (Estado). **Pesquisando o Território Paulista**: metodologia do diagnóstico socioterritorial. [Recurso eletrônico]. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Portal da Transparência Estadual. **Execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado**. 2019. Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/FlexConsDespesa.aspx>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Relação de cargos, funções-atividades e empregos públicos, providos/preenchidos e vagos, dos quadros da administração direta e autarquias**. Diário Oficial Poder Executivo - Seção I. São Paulo, 129 (81) – Suplemento – 7. 2019. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fsuplemento%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fabril%2f30%2fpag_0002_9658ed5654bf29d058f1dc4140a2b6d6.pdf&pagina=2&data=30/04/2019&caderno=Suplemento%20-%20Executivo%20I&paginaordenacao=100002. Acesso em 22 de janeiro de 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Relatório Anual do Governo do Estado**. 2019. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2020-2023**. São Paulo: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Levantamento de Necessidades de Capacitação (LNC)**. São Paulo: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020**. Orçamento do Estado 2020. Págs. 665-683. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/192881>

SÃO PAULO (Estado). **Fundo Social de São Paulo**. Disponível em: <https://www.fundosocial.sp.gov.br/quem-somos/sobre/>. 2021. Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Portal da Transparência Estadual. **Busca de Remuneração Mensal de Servidores Públicos**. 2021. Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/buscaRemunera.html> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Sistema dos Planos Municipais de Assistência Social**. 2018-2021. Disponível em: <http://www.pmas.sp.gov.br/> Acesso em: 22 jan. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Frente Voluntária**. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, .Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/acoes-de-protecao-social/programa-frente-voluntaria/>. 2021. Acesso em: 22 jan. 2021.

SILVA, André Luis Nogueira da. **Os estados no SUAS**: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Vol. 49, nº 5. set. /out. 2015, p.1167-1192.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. O trabalho humano: seus sentidos, lugar na sociedade e mutações recentes. In: SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009, p. 37-90.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do Trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: MDS/SNAS, 2011. 174 p.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Profissões e trabalho social no Sistema Único de ASSISTÊNCIA SOCIAL: significado histórico e projeto construído. In: BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1. ed. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2014, p. 14-28

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SOARES, Darlice da Mota; KERR, Denise Barbosa Henriques. **Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (EDESP)**: oportunidades e desafios para tornar-se referência como Escola de Governo da Assistência Social. Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2015.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1998. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Priscila de. **Produção de Sentido para a Regionalização intraestadual na Gestão do Sistema Único de Assistência Social: Análise da Experiência do Estado de S. Paulo (1970-2014)**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). PUC São Paulo, São Paulo, 2015.

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, 2006, p. 96-122.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009, p. 13-55.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: A ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUZ, José Ferreira da; *et al.* (org.). **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos de Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, 2013, p. 20-41.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema Único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jul. 2015.

SPOSATI, Aldaíza (org.). **SUAS e proteção social na pandemia COVID-19**. Nota técnica do NEPSAS. São Carlos: Pedro & João Editores. 2020, 131 p.

TAPAJÓS, Luziele. A gestão da informação em assistência social. In: CRUZ, José Ferreira da; *et al.* (org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009, p. 13-55.

TERRA, Sylvia Helena. **Parecer jurídico nº 27/98**. Assunto: Análise das competências do assistente social em relação aos parâmetros normativos previstos pelo art. 5º da Lei nº 8.662/93, que estabelece as atribuições privativas do mesmo profissional. São Paulo: CFESS, 2000. Mimeografado.

TORRES, Abigail. Reconhecimento dos profissionais do suas: (re)significado para o trabalho social no suas: perspectivas e desafios. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1. ed. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014, p. 233-249.

VAITSMAN, Jeni. Monitoramento e Avaliação de programas sociais: principais desafios. In: CRUZ, José Ferreira da; *et al.* (org.). **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS/UNESCO, 2009, p. 157-169.

VIEIRA. Evaldo. **Os direitos e a política social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

WEBER. Max. **Economya y sociedade**: esbozo de sociologia compreensiva. México: Fondo de Cultura Econômica, 1969.

YAZBECK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBECK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS: configurando os**

eixos de mudança. **CapacitaSuas**. 1. ed. Brasília: MDS/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, v. 1, 136 p.

YAZBECK, Maria Carmelita. Educação permanente e a política de assistência social: o papel da academia e os desafios para o serviço social. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho e educação permanente do SUAS em pauta**. 1. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2014, p. 130-141.

ANEXO A- FORMULÁRIO DE ENTREVISTAS

Pensando nas responsabilidades do ente estado²⁰⁶ com a educação permanente no SUAS e nas responsabilidades de trabalhadores do SUAS como parte das respostas deste Estado para o aprimoramento das atenções socioassistenciais, pergunto:

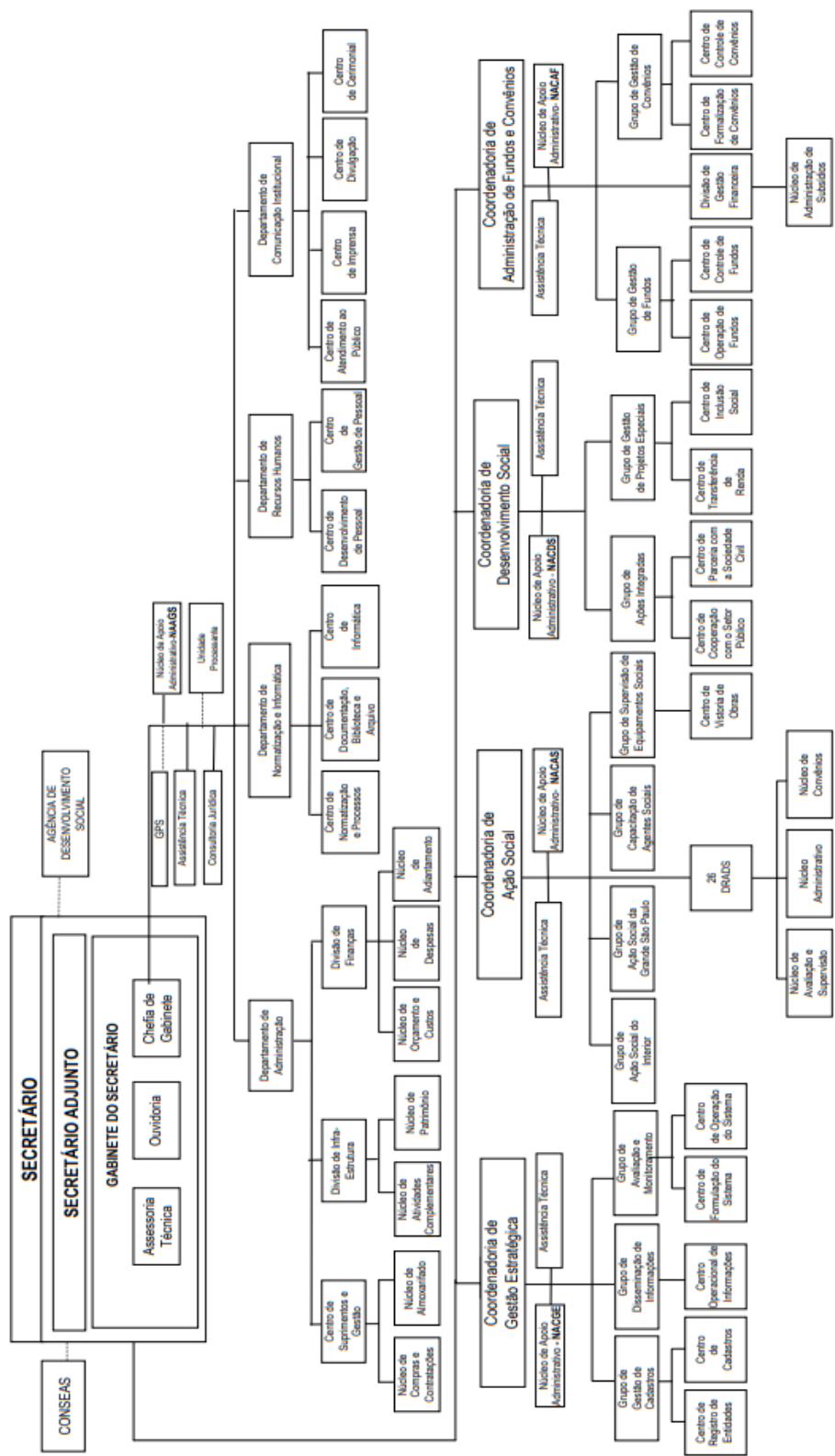
1. Há espaços no âmbito do estado para trabalhadores do SUAS produzir sentido para tudo o que foi normatizado na assistência social e para o reforço da profissionalização do SUAS?
2. Acha que a educação permanente no estado de São Paulo parte da real necessidade de trabalhadores nos territórios, atendendo conjuntamente as necessidades dos serviços e as aspirações dos trabalhadores?
3. O estado, através das DRADS, reconhece as demandas dos municípios e as lacunas de competências? Estas demandas de capacitação e apoio técnico são incorporadas no planejamento das capacitações (LNC), nos percursos formativos, através de metodologias colaborativas, horizontais e dialógicas, direcionando as ações sistemáticas de solução de dificuldades e problemas cotidianos?
4. As ações de formação e capacitação do estado impulsionam o saber construído na experiência, capaz de renovar esta experiência, além de promover novas descobertas, mudanças e atualização dos conhecimentos?
5. Os percursos de capacitação e formação são descentralizados? Alcançam gestores, trabalhadores e conselheiros, capazes de reconfigurar e qualificar o trabalho no SUAS?
6. De que forma os direcionamentos das Coordenadorias e da EDESP contribuem para a construção de saberes plurais pautados no aprofundamento das normativas do SUAS?
7. Existem experiências inspiradoras que implicam os trabalhadores como protagonistas nas mudanças a serem efetivadas para a consolidação do SUAS? Fale do GECCATS, do Dialogando, da EDESP, do Capacita SUAS.

²⁰⁶ Na PNEP (2013), as atribuições dos estados se resumem em:

- I. Elaborar diagnósticos de necessidades de formação e capacitação;
- II. Desenhar planos de cursos e matrizes pedagógicas;
- III. Pactuar e validar conteúdos;
- IV. Disseminar conteúdos produzidos e sistematizados;
- V. Capacitar os integrantes da rede socioassistencial do SUAS. (BRASIL, 2013a, p.53)

8. Qual caminho você consegue vislumbrar para a gestão estadual efetivar a educação permanente em São Paulo?

ANEXO B – ORGANOGRAMA DA SEDS



ANEXO C - CURSO DA EDESP NA PÁGINA DA SEDS

[saopaulo.sp.gov.br](#) | [Cidade SP](#)

Desenvolvimento Social


[Secretaria](#)
[Todos os programas](#)
[Assistência Social](#)
[Transparência](#)
[Comunicação](#)
[Vigilância Socioassist](#)

[Home](#) » [Todos os programas](#) » Frente Voluntária

Frente Voluntária

Objetivo

Capacitar pessoas que queiram trabalhar como voluntários, ou seja, sem remuneração, que queiram ajudar em ações de assistência humanitária, como campanhas de doações de cobertores, e cestas básicas, no atendimento à pessoas vulneráveis vítimas de calamidades e emergências públicas.

A quem se destina

É voltado para toda população em geral, com foco para os gestores e técnicos da rede socioassistencial.

Como se inscrever

Os interessados poderão se inscrever pelo email: eedesp@sp.gov.br. Mais informações também podem ser obtidas pela EDESP (Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo): (11) 2763-8226.

CRONOGRAMA DO CURSO DE VOLUNTARIADO

- 27/09 – Atividade de preparação para o voluntariado em ações de assistência humanitária – Turma 1.